GAZETA ADMINISTRACJI

DWUTYGODNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ

№ 3 WARSZAWA, 1 LUTEGO ROKU 1936. ROK XVIII.

Przemówienie Ministra Spraw Wewnętrznych WŁADYSŁAWA RACZKIEWICZA,

wygłoszone na posiedzeniu Komisji Budżetowej Sejmu w dniu 21.I 1936 r.

Podjęcie *realnej walki z deficytem budżetowym* i niezłomna decyzja Rządu organicznego i systematycznego uzdrowienia budżetu Państwa m. in. przez radykalne i szybkie *oszczędności*, nie mogły oczywiście pozostać bez wpływu również i na budżet Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na rok 1936/37.

Preliminarz na rok *1936/37* przewiduje przeto w tym dziale wydatki na ogólną sumę 191.650,000. Budżet na *rok 1935/36* był ustalony na 196.868.000. Różnica więc między temi budżetami wynosi 5.218.000 zł.

Projektowana *obniżka*, stanowiąca 2,6% budżetu, stawia gospodarkę Ministerstwa i podległemu organa administracji lokalnej w obliczu zadań niełatwych, tem bardziej, że zarówno w odniesieniu do gospodarki ostatnich miesięcy 1935/36, jak i całego roku 1936/37, Rząd postawił zasadę całkowitej *realności budżetu*. Wyraża się ona z jednej strony w tem, że wszelkie wydatki zostały zapreliminowane w sposób realny, t. j. w takiej sumie, jaka przypuszczalnie potrzebna jest na ich pokrycie, z drugiej strony w przestrzeganiu zasady, iż przy wykonaniu budżetu o przekroczeniach lub daleko idących virements nie może być mowy. Stosownie do uchwały Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1935 r. nad realnością budżetu czuwa *osobny delegat* w osobie jednego z urzędników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zaś w urzędach wojewódzkich funkcja ta została powierzona *kierownikom oddziałów budżetowo-rachunkowych*. Urzędnicy ci odpowiadają osobiście za ścisłe przestrzeganie realności budżetu.

Na szczupłość budżetu Ministra Spraw Wewnętrznych złożyły się w ciągu lat z jednej strony wybitnie *oszczędnościowe nastawienia moich poprzedników*, którzy w okresie trudności budżetowych nie wahali się iść na najdalej idące redukcje, z drugiej strony *geneza budżetu* tego resortu, który stojąc przez długie lata stale w ogniu najsilniejszych ataków na terenie parlamentu z tytułu swoich funkcyj nie cieszył się szczególnemi względami Izb. W tym względzie nie będę zresztą powtarzał opinij moich poprzedników, a szczególnie ś. p. Ministra Pierackiego i obecnego Premjera.

Pozwolę sobie przypomnieć tylko, że w latach 1930/31 i poprzednich uważano, iż budżet Ministerstwa Spraw Wewnętrznych *ustabilizowany jest na sumę około 250 miljonów zł.* Następnie zaczęła się *systematyczna zniżka* tego budżetu, który w ciągu kilku lat spada, jak widzimy, do sumy 191.650.000 czyli o blisko 60 miljonów, co stanowi prawie $^1/_4$ budżetu z lat 1930/31 i poprzednich.

Oszczędna gospodarka Ministerstwa Spraw Wewnętrznych doczekała się też w swoim czasie uznania ze strony *Najwyższego Autorytetu*, jak o tem świadczy opinja ś. p. Marszałka Piłsudskiego o budżecie Ministerstwa, wypowiedziana na jednem z posiedzeń Rady Gabinetowej, cytowana przez p. gen. Składkowskiego w jego znanych wspomnieniach.

Obecnie mamy *dalszą obniżkę* tego budżetu o 5 218.000 zł. Zgodziłem się taką właśnie obniżkę przeprowadzić, aczkolwiek rozumiem wszystkie trudności, jakie będą na tej drodze do pokonania, bowiem konieczności obniżki budżetu również mojego Ministerstwa w obecnych warunkach nie mogę nie uznać za konieczność państwową.

Muszę stwierdzić zgóry, że sama *struktura budżetu* tym zamierzeniom moim raczej nie sprzyja, ponieważ zasadniczemi cechami budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych są: *dominujący udział w ogóle wydatków — wydatków osobowych* oraz *mała elastyczność budżetu.*

Dochody Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nie odgrywają w budżecie większej roli, wynoszą zaledwie 8,3% wydatków i *nie dadzą się zwiększyć.* Są to przedewszystkiem opłaty za paszporty zagraniczne, dochody z kar administracyjnych, a więc takiego źródła, którego, ze względów na racjonalność polityki w tym zakresie — powiększyć nie zamierzam, dalej komorne z gmachów i placów państwowych, stanowiące pozycję, która, jak wiadomo, ma raczej tendencję do zniżki, a wreszcie dochód z *opłat statystycznych*, obciążających gospodarstwo, a zatem również nie do powiększenia w chwili obecnej. Podnoszenie dochodów Ministerstwa jest zadaniem nierealnem i gdyby było preliminowane, byłoby zjawiskiem szkodliwem.

Tutaj zarówno analiza jak i konkluzje są proste i bezsporne.

Nieporównanie *trudniejszem* staje się przeanalizowanie wydatków Ministerstwa. Układ budżetu Ministerstwa cały, a więc i po stronie wydatków, jest *jasny i prosty,* w 7 zasadniczych działach wydatki ułożone są przejrzyście i logicznie — analiza cyfrowa nie napotyka na żadne trudności. Trudności napotykam wtedy dopiero, kiedy po tem co powiedziałem o oszczędnem gospodarowaniu moich poprzedników, staję wobec konieczności szukania w dotychczasowym budżecie *dalszych* oszczędności. Jakich działów pracy Ministerstwa mogą one dotknąć, jakie skutki ujemne mogą za sobą pociągnąć, jak się wreszcie od tych skutków uchronić—oto są zagadnienia, które przed Wysoką Komisją poruszyć zamierzam. Organizacja Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jest i musi być dostosowana do tych zadań i funkcyj publicznych, którym to Ministerstwo służy.

Minister Spraw Wewnętrznych wśród rozległych zadań, jakie ma do spełnienia, przedewszystkiem:

1) *czuwa nad bezpieczeństwem* i spokojem publicznym w Państwie,

2) czuwa nad wykonywaniem tych ustaw i przepisów administracyjnych, których wykonanie zostało mu zlecone (a praktycznie należą do jego kompetencji te wszystkie sprawy, dla których żaden resort fachowy nie jest wyraźnie właściwy). Ten jego zakres pracy nazywamy nadzorem nad porządkiem publicznym w Państwie,

3) Minister Spraw Wewnętrznych sprawuje wreszcie z ramienia Państwa zwierzchni *nadzór nad samorządem* terytorjalnym oraz kieruje polityką aprowizacyjną i budowlaną w Państwie.

Pod zwierzchniem kierownictwem Ministra tym właśnie funkcjom służy Zarząd Centralny Ministerstwa, Komenda Główna Policji Państwowej, Korpus Ochrony Pogranicza oraz podległe organa terytorjalne, a w pierwszym rzędzie województwa i starostwa.

Jeżeli na boku naszych rozważań pozostawimy Główny Urząd Statystyczny, który już od szeregu lat ograniczył swoje prace i zaniechał szeregu poważnych i pożytecznych wydawnictw z prawdziwym uszczerbkiem dla interesu publicznego, i jeżeli wyeliminujemy pozycję siódmą, dotyczącą Urzędu dla Spraw Mniejszości na Śląsku, która ze względu na małą sumę kredytu nie odgrywa w budżecie prawie żadnej roli, — to wszelkie nasze rozważania na temat oszczędności w budżecie dotyczyć będą *tych trzech podstawowych działów* pracy Ministerstwa, o których wspomniałem wyżej.

Ściśle ustalić, jaka część budżetu służy dla obsługi tych poszczególnych funkcyj Ministerstwa, niepodobna. Reorganizacja administracji, przeprowadzona w roku 1928, mająca na celu przedewszystkiem jej usprawnienie i uzyskanie znaczniejszych oszczędności, nie pozwala dokładnie stwierdzić, ile np. w wydatkach personalnych czy rzeczowych należy w województwach czy starostwach zapisać na rachunek obsługi bezpieczeństwa, porządku publicznego czy nadzoru nad samorządem. Nawet w Centrali rachunek przeprowadzony byłby tylko *rachunkiem przybliżonym.*

Zresztą metoda rozczłonkowania wydatków dla obsługi poszczególnych funkcyj Ministerstwa, nawet gdyby była możliwa, *nie byłaby celowa,* bowiem nieznany nam jest żaden miernik idealny, któryby pozwolił te wydatki w porównaniu z nim regulować.

Musi więc być zatem zastosowana metoda inna. Musimy z jednej strony oprzeć się na doświadczeniu dotychczasowem, z drugiej zaś na tych stale zmiennych przesłankach życia, które ująć się nam dają, a ujęte dostatecznie wyraźnie dyktują Ministrowi Spraw Wewnętrznych jego wskazania *budżetowe.*

Jeżeli chodzi o *doświadczenia lat ostatnich,* to, jak już mówiłem, budżet Ministerstwa Spraw Wewnętrznych był co rok *preliminowany oszczędnie*, bez jakichkolwiek przerostów i tak zresztą był oceniany przy poprzednich debatach budżetowych. C o d o w a r u n k ó w pracy Ministerstwa, ściśle związanych z warunkami życia, to jak Panowie osądzą sami, nie zachodzą we wszystkich najistotniejszych działach pracy Ministerstwa żadne takie przemiany, któreby usprawiedliwiały dalszą poważniejszą redukcję budżetu.

Zacznę od *zagadnienia bezpieczeństwa.* Stan bezpieczeństwa w kraju na przestrzeni ubiegłego roku uległ *pogorszeniu.*

Pogorszenie to jest szczególnie wyraźne w dziedzinie *ogólnej przestępczości kryminalnej,* przedewszystkiem w dziale przestępstw przeciwko mieniu (kradzieże). Wzrosła też w tym okresie ilość przestępstw nierównie *poważniejszej* natury: zbrodni stanu z 333 na 510, rozbojów w bandzie z 108 na 138, rozboju pojedyńczego z 604 na 758. Nie bez wpływu na stan bezpieczeństwa najbliższych miesięcy będzie dokonane już zwolnienie z więzień na zasadzie ustawy

amnestyjnej kilkunastu tysięcy osób — co oczywiście wymagać musi od organów bezpieczeństwa specjalnie wzmożonej czujności.

Również, a może nawet w sposób bardziej wydatny, wzrosła ilość wypadków rozruchów i oporu władzom (w pierwszem półroczu roku ubiegłego z 2.067 na 3.071), oraz wypadków zakłócenia spokoju publicznego z 34.224 na 48.938. Wzrosła również liczba wystąpień zbiorowych, nielegalnych zebrań i *kolportażu nielegalnych druków*.

Stan ten w pewnej mierze jest wynikiem stałej i konsekwentnie nieprzebierającej w środkach działalności *niektórych* ugrupowań politycznych, pragnących drogą wywołania zamieszek i rozpętywania najniższych instynktów ludzkich szukać możliwości *zdobycia władzy politycznej* w kraju.

Wzrosła również pod pewnym względem działalność organizacyj *wywrotowych i terorystycznych*. Nowa taktyka, stosowana od pewnego czasu przez organizacje wywrotowe, polegająca na dążeniu do *opanowania* legalnych ugrupowań i zrzeszeń zawodowych i propagowanie w tym celu zasad t. zw. „jednolitego frontu" — zmusza organa bezpieczeństwa do *zwiększenia* czujności i baczności, tem więcej, iż zaobserwować się dają wysiłki organizacyj wywrotowych, zwłaszcza na terenie województw wschodnich, — do organizowania wystąpień masowych.

Wzrost przestępczości jest, proszę Panów, zjawiskiem smutnem, ale w pewnym stopniu zrozumiałem — jest on ściśle związany z ciężką sytuacją gospodarczą kraju, a każdy rok przedłużającego się kryzysu w związku z szybkim przyrostem naturalnym ludności i zupełnem zahamowaniem naszej prawie miljonowej w latach przedwojennych ekspansji emigracyjnej, staje się w Polsce *zagadnieniem coraz poważniejszem*. Muszę stwierdzić przeto, że wszystkie okoliczności, wywierające bezpośredni wpływ na stan bezpieczeństwa w kraju, wymagałyby *raczej zwiększenia wydatków* z tym działem związanych.

Przechodzę do działu następnego.

Sprawy porządku publicznego w zakresie bezpośredniej kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych obejmują ogromny kompleks spraw stanu cywilnego, ruchu ludności, stowarzyszeń, związków i t. p. Nie sposób wręcz wyliczyć Wysokiej Komisji tych wszystkich zagadnień, jakie regulowane są w każdem państwie współczesnem poprzez przepisy administracyjno-porządkowe. Podległe mi urzędy wojewódzkie oraz w pierwszej instancji starostwa stanowią *centralny punkt* całej administracji państwowej. Według obowiązujących przepisów urzędy te, jak wskazuje sama nazwa „władz administracji ogólnej" obsługują nietylko resort spraw wewnętrznych, ale jeszcze *5 innych* — a poza tem permanentnie współdziałają z całą administracją rządową i samorządową.

Pozwoliłem sobie doręczyć Panom zestawienie, obrazujące zakres działania władz administracji ogólnej w różnych działach administracji.

Zestawienie to stanowi *spory tom*, a jest ono jeszcze niekompletne, bowiem nie uwzględniono w niem kompetencji tych władz opartych na ustawach polskich z przed r. 1928 t. j. do czasu zasadniczej ich reorganizacji, jak również ustaw zaborczych.

Pragnę przeto stwierdzić, że *cały aparat* tych władz w zakresie ilościowym i w sensie jego uposażenia *nie daje już żadnego pola* dla poważniejszej akcji oszczędnościowej. Mimo przyrostu ludności, który z konieczności co rok pociąga za sobą wzrost pracy administracji, personel urzędów wojewódzkich i starostw spadł od roku 1926 z 6.101 osób do *4.790* w roku bieżącym.

Dodać należy, iż etaty urzędów wojewódzkich i starostw przedstawiają się skromnie nietylko pod względem *ilościowym*. Jak Panowie widzą z tabelki dołączonej do działu II budżetu na 4.791 urzędników aż 3.754 pozostaje w stopniu uposażenia od VIII grupy do XII, a przecież uposażenie w stopniu VIII wynosi obecnie efektywnie zaledwie 231 zł. miesięcznie. Wypada mi na tem miejscu zaznaczyć, że istotnem utrudnieniem prawidłowego urzędowania, a także jedną z przyczyn niezadowolenia obywateli jest niewątpliwie stan naszych przepisów. O tej inflancji przepisów, o istnieniu starych niezrozumiałych przepisów zaborczych, o całem tem zagadnieniu pisano i mówiono zbyt wiele, aby to jeszcze raz powtarzać. Zaznaczyć muszę, że w swoim zakresie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych uczyniło już bardzo wiele dla uporządkowania tej dziedziny.

Pozostaje mi jeszcze naświetlić Panom obszerny dział prac Ministerstwa w *zakresie samorządu* oraz pokrótce omówić dział *budowlany i aprowizacyjny*, aby i tu podkreślić, że zadania, jakie życie stawia przed nami na tych odcinkach, nietylko się nie kurczą, ale przeciwnie, wręcz z miesiąca na miesiąc *rosną i zmuszają* do stale potęgującego się natężenia pracy. Mam na myśli konieczność sprzęgnięcia całego nadzoru nad gospodarką finansową związków komunalnych z akcją opanowania kryzysu gospodarczego. Nacisk na obniżenie wysokości stawek świadczeń ludności na rzecz samorządu, zwłaszcza zaś *ludności rolniczej*, konieczność dostosowania wysokości wydatków związków samorządowych do poziomu zmniejszonych dochodów, przeprowadzenie i wcielenie w życie zniesienia *opłat mytniczych, rogatkowych i postojowych*, regulowanie sprawy zamiany świadczeń naturalnych na pieniężne, przeprowadzenie *zniżki opłat* za korzystanie z przedsiębiorstw samorządowych, skomplikowana i trudna akcja oddłużenia samorządu, — oto, proszę Panów, obraz bynajmniej niekompletny tych szczególnych zadań, które spadają na podległą mi w tym zakresie administrację. Nie jest to codzienny zwykły w normalnych stosowany czasach nadzór Państwa nad samorządem, o jakim czytamy u teoretyków prawa państwowego. Czasy, jakie przeżywamy, zadania, jakie w związku z warunkami życia otrzymujemy do przeprowadzenia, tworzą wręcz zawrotne *tempo pracy*.

Muszę tu jeszcze wspomnieć o wielkiej *pracy legislatywnej*, która w tym dziale specjalnie silnie obciąża Centralę Ministerstwa. Organizacja Związku Rewizyjnego Samorządu terytorjalnego, dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej, umożliwiające regulację i redukcję długów samorządowych oraz obniżenie obciążenia daninami komunalnemi — to sprawy już dokonane. Unormowanie całokształtu stosunków służbowych w samorządzie terytorjalnym, problem ustroju m. st. Warszawy, przepisy wykonawcze do ustawy szarwarkowej, wreszcie nasuwająca się *konieczność nowelizacji prawa budowlanego* i zabudowania osiedli —oto najważniejsze prace, będące w toku ich realizacji W związku z pracami nad nowelizacją prawa budowlanego, zaznaczam, że w dziale budowlanym, przekazanym Ministerstwu po skasowaniu Ministerstwa Robót Publicznych, *budżet mojego resortu jest wybitnie wegetatywny.* Organizacja technicznych organów lokalnych ze względu na szczupłość środków jest niedostateczna, a preliminowane wydatki utrzymane są w *granicach najniezbędniejszych. Tu należy zarząd miljardowej wartości majątkiem państwowym*, z 10 000 budynków, oraz organizacja całego nadzoru policyjno-budowlanego, sprawowanego przez gminy.

Nie maleją prace Ministerstwa również w zakresie jego polityki aprowizacyjnej.

Nie poruszam tu całego problemu cen, który niewątpliwie bardziej wszechstronnie będzie oświetlony Panom przez Panów Ministrów Skarbu, Przemysłu i Handlu oraz Rolnictwa; w dyskusji nad budżetami tych resortów znajdą Panowie stanowisko Rządu w odniesieniu do polityki interwencyjnej Państwowych Zakładów Zbożowych. W tej chwili pragnę jedynie zwrócić uwagę Panów na inne działy pracy podległych mi urzędów w omawianym zakresie. Mam na myśli przedewszystkiem sprawy *nadzoru nad cenami najważniejszych produktów spożycia* ze szczególnem uwzględnieniem spraw rynku mięsnego. Ceny detaliczne produktów żywnościowych kształtowały się ostatnio naogół dość prawidłowo. Władze administracji ogólnej są uprawnione, jak Panowie wiedzą, do wyznaczania w razie potrzeby cen maksymalnych na artykuły pierwszej potrzeby. Uprawnienie to, jak dotąd, wykonywane jest *w rzadkich wypadkach* — jednakże wszystkie wahania cen, jakie tu sporadycznie zachodzą, wymagają *stałej czujności* władz i utrzymania stałego kontaktu z właściwemi branżami.

Odrębny kompleks spraw stanowią sprawy rynku mięsnego. Tu należy akcja obniżania opłat miejskich targowych, rzeźniczych i weterynaryjnych i wreszcie ciężka praca sanowania stosunków w niektórych zrzeszeniach branżowych, które nieraz, np. w Warszawie, wymagają nawet pomocy władz prokuratorskich.

Jak Wysoka Komisja z tego przeglądu widzi, warunki pracy, narzucone nam przez życie, bynajmniej nie sprzyjają naszym tendencjom oszczędnościowym.

Na tem kończę ten krótki i nie wyczerpujący zagadnienia przegląd prac Ministerstwa w najważniejszych jego działach.

Jeżeli mimo to poczyniłem dalsze w budżecie oszczędności, to uczyniłem je w przeświadczeniu, że *przyszłość niedaleka* pozwoli w bardziej sprzyjających warunkach *wyrównać braki*, które z nadmiernych oszczędności niewątpliwie wynikną. Jest to jednak kwestja przyszłości. W jaki natomiast sposób w chwili obecnej na przestrzeni roku, którego budżet proponowany dotyczy, zrekompensować ubytek środków materjalnych, tak aby w sposób najmniej dotkliwy zaważyć on mógł na pracach administracji ogólnej jako całości, — oto zagadnienie, którego jedyne rozwiązanie widzę w przestrzeganiu 3-ch zasadniczych wytycznych, a mianowicie: w dążeniu, aby budżet zarówno w całości, jak i we wszystkich jego pozycjach był wykonywany zgodnie z przeznaczeniem, jak najbardziej celowo i oszczędnie; we wzmożeniu prac nad usprawnieniem struktury i dalszem ulepszaniem metod pracy Ministerstwa i podległych urzędów, odciążeniem ich od wszelkich czynności zbędnych i usuwaniem trudności w pracy, wreszcie w jeszcze większem skoordynowaniu wspólnych wysiłków całej służby administracji ogólnej i w ofiarnem i najbardziej wydatnem wzmożeniu pracy i jego tempa przez cały ogół pracowników.

O trosce nad właściwem wykonaniem budżetu mówiłem już ogólnie na początku mego przemówienia. Tu dodam jeszcze, że w oddziałach budżetowo-rachunkowych urzędów wojewódzkich przeprowadzono koncentrację całej gospodarki budżetowej, rachunkowej i gospodarczej terenowej administracji zespolonej łącznie z przelewami sum z Pożyczki Inwestycyjnej i Funduszu Pracy. Scentralizowanie tych spraw przy jednoczesnej odpowiedzialności przede mną kierowników oddziałów budżetowo-rachunkowych za realne i właściwe wykonanie budżetu, wydaje już dzisiaj dobre wyniki. Ujednostajniono i scentralizowano również gospodarkę środkami lokomocji celem najbardziej ekonomicznego ich wykorzystania, skoncentrowano zamówienia na druki oraz ujednostajniono całkowicie zarządzenia budżetowo-rachunkowe, wydawane przez poszczególne władze centralne działów zespolonych. Wysiłki Ministerstwa w kierunku usprawnienia struktury i systemu pracy podległych urzędów, zmniejszenia ilości ich pracy i odciążenia ich przez usuwanie trudności, z jakiemi mogą się one spotkać w swem urzędowaniu zostają przeze mnie jeszcze bardziej wzmożone. Jasnem jest jednak, że usprawnienie pracy urzędów, które w pewnym stopniu obsługują wszystkie niemal resorty, jest sprawą wyjątkowo skomplikowaną. Łączy się bowiem z niem kompleks takich kapitalnych zagadnień jak: należyty podział administracyjny, racjonalna struktura urzędów, sprawny aparat kontrolny, wreszcie materjał ludzki, to jest człowiek, który powyższe ramy swoją pracą wypełnia.

Jeżeli chodzi o podział administracyjny — przyznać należy, że jest on niewątpliwie wadliwy, trzyma się granic dawnych zaborów, przy-

tem jest nieskoordynowany z podziałem wojskowym i innemi podziałami resortowemi. Stoję tu przed zagadnieniami skasowania pewnej liczby powiatów, przedewszystkiem deficytowych w zakresie finansów samorządowych. Do zagadnienia tego podchodzić muszę jednak bardzo ostrożnie, bowiem rozstrzygnięcia takie bywają często dla interesów miejscowej ludności dotkliwe i bolesne.

Struktura urzędów wojewódzkich i starostw uległa już pewnej znacznej stabilizacji. Studja i prace nad tem zagadnieniem nadal są prowadzone, przyczem dążeniem mojem będzie kasowanie zbędnych komórek organizacyjnych i zapewnienie jednolitości kierownictwa poszczególnych urzędów.

Wagę szczególną przywiązuję do zagadnienia nadzoru i kontroli. Nadmienię tu, iż nastąpiło już znaczne wzmocnienie organizacji racjonalnej inspekcji przez stworzenie w Ministerstwie Centralnego Biura Inspekcji, z którem współdziałają wszystkie komórki Ministerstwa. W ten sposób inspekcja staje się funkcją, spełnianą nieprzerwanie przez wszystkie komórki Ministerstwa. Lecz cała organizacja, jak powiedziałem wyżej — to tylko ramy, które swą działalnością wypełnia człowiek. I dlatego to podkreśliłem z całym naciskiem, że również bez wydatnego wzmożenia ofiarnej, wytrwałej pracy i zdwojenia wysiłków przez ogół pracowników administracji — trudnemi do osiągnięcia musiałyby być ogólne rezultaty działalności całego resortu. Żywię głębokie przekonanie, że armja pracowników podległej mi administracji rozumie w pełni celowość i potrzebę takiego właśnie do swej pracy stosunku. Prezumuję to tem śmielej, że zajmując oddawna różnorakie stanowiska w administracji, znam, jak sądzę, dostatecznie te wszelkie istotne walory, jakie cechują ogół urzędniczy.

Służba na stanowisku urzędnika Państwa Polskiego musi być zawsze i dla każdego źródłem radości i dumy.

Sam takie uczucia przeżywałem i przeżywam, a stawiając wysoko pojęcie „honoru urzędnika" pragnąłbym, aby podobne uczucie było wspólne dla całego podległego mi ogółu urzędniczego. I jeżeli armja — siła zbrojna Państwa—musi być zawsze najwyższym wzorem dla każdego obywatela ofiarnej, karnej, owianej duchem wyrzeczenia się aż do życia włącznie służby dla Ojczyzny, — to wzorem tej służby być ona musi, tak jak wzorem bywa starszy brat dla brata młodszego — przedewszystkiem dla wielkiej liczebnie armji cywilnej—armji pracowników państwowych, której każdy członek, kierownik, czy podwładny, oficer, czy szeregowy winien mieć w sercu i mózgu wyryte dwa słowa, źródło stałej otuchy i stałej swej dumy: „służba Państwu".

Zdaję sobie w zupełności sprawę z faktu, że z wymogiem wzmożenia, usprawnienia i zwiększenia wydajności pracy przez urzędnika wiąże się sprawa stworzenia o ile możności odpowiednich warunków, odpowiedniej atmosfery dla jego pracy. Dążeniem mojem jest przeto zapewnienie wszystkim, należycie spełniającym swe obowiązki urzędnikom niezbędnego spokoju i poczucia pewności i ciągłości ich pracy. Również w szeregu ostatnio wydanych zarządzeń starałem się stworzyć dla celujących urzędników pewne widoki awansu. Ale z drugiej strony grzechy istotne — nie administracji jako całości, lecz poszczególnych urzędników, ciężkie przewinienia i wręcz szkodliwa działalność, jak biurokratyzm w najgorszem znaczeniu, lekkomyślne spychanie i pozbywanie się spraw, wszystko, co dowodzi nietylko braku poczucia obowiązku, ale zdradza brak obywatelskiego nastawienia, brak poczucia krzywdy wyrządzonej obywatelowi, wreszcie braki natury etycznej, winno być bezlitośnie i doszczętnie wykorzenione. W poczuciu krzywdy, jaką wyrządza Państwu i społeczeństwu podobny urzędnik — wypowiedziałem tego rodzaju metodom bezwzględną walkę. Sprawą specjalnie ważną w mojem rozumieniu jest kwestja napływu młodych sił do administracji. Poczuwam się do obowiązku uczynić wszystko, aby dać sposobność tym młodym siłom do wykształcenia się w nowoczesnych metodach pracy, uchronić je od zbędnego biurokratyzmu, zachęcić do pracy przez danie szerokiego pola do wykazania swych zdolności, otwierającego im widoki osiągnięcia w przyszłości kierowniczych nawet stanowisk. Młodzież, nieskostniała w rutynie urzędniczej, zwłaszcza zaś przechodząca do administracji ogólnej ze służby społecznej, znająca potrzeby społeczeństwa na mniejszym czy też większym odcinku — stanowi niezwykle cenny element w służbie administracji ogólnej. W państwie współczesnem administracja nie może wzorem stuleci ubiegłych ograniczyć się tylko do martwego wykonywania przepisów, przypaść jej musi w udziale bezpośrednia kolaboracja z życiem społecznem, chętna i żywa pomoc w należytem organizowaniu społeczeństwa, a więc i płaszczyzna zadań wybitnie wychowawczych. W państwie współczesnem upaństwowienie społeczeństwa i uspołecznienie administracji są przecież tylko dwiema stronami tego samego zagadnienia. Podkreślić na tem miejscu jednak muszę, że w pracy administracji i w należytej ocenie tej pracy niezbędny jest i ze strony społeczeństwa zupełny objektywizm.

Oto są, proszę Panów, w dużym myślowym skrócie uwagi, które nastręczają się przy okazji dzisiejszych rozważań na temat budżetu, jego pojemności, wykonania i kompensaty uszczerbku środków materjalnych przez spotęgowanie elementów pracy i jej techniki. Jestem przekonany, że zakreślone i omówione zamierzenia moje, niektóre projektowane, w większości zaś już podjęte przez moich poprzedników, a przeze mnie kontynuowane, pozwolą — przy ścisłem przestrzeganiu wymienionych zasad — wykonać zadania, ciążące na moim resorcie.

P. referent budżetu Min. Spraw Wewn. przedstawi Wysokiej Komisji szczegóły dokonanych obcięć na tle analizy poszczególnych pozycyj. Mniemam, że jego uwagi potwierdzą

mój pogląd, że nie było sposobu przeprowadzić redukcji wydatków przez koncentrację wysiłków oszczędnościowych tylko na pewnych określonych odcinkach pracy Ministerstwa. Redukcje przeprowadzone są tak, że cały zakres pracy Ministerstwa pozostaje niezmieniony, bowiem praca na całym odcinku nietylko ograniczyć się nie daje, ale przeciwnie potęguje się ciągle.

Przemówienie swoje ograniczyłem do uwag ściśle budżetowych — nie poruszyłem zagadnień związanych z samą treścią pracy Ministerstwa, zagadnień takiej wagi jak układ stosunków politycznych w Państwie, jak nasza polityka narodowościowa, jak znaczne przemiany, zachodzące w ruchu wywrotowym w Państwie.

Nie naświetliłem też Panom problemów socjalnych i gospodarczych, związanych z polityką Rządu w stosunku do organizacyj samorządowych.

Uczyniłem to rozmyślnie, pragnę je bowiem w sposób szczegółowy poruszyć na plenum Izby.

Oczywiście nie znaczy to, abym do tych paru uwag, powiedzianych przed chwilą, pragnął ograniczyć swój udział w pracach Wysokiej Komisji.—Gotów jestem udzielać Panom w każdej chwili, a więc i dzisiaj potrzebnych wyjaśnień, związanych z pracą powierzonego mi Ministerstwa.

DR. JAKÓB SAWICKI.

Z aktualnych problemów administracji wyznaniowej w województwach zachodnich.

Wejście w życie Konkordatu, zawartego w dniu 10 lutego 1925 r. pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a Stolicą Apostolską, uczyniło pierwszy wyłom w systemie ustawodawstwa, normującego w województwach zachodnich stanowisko prawne i stosunki zewnętrzne Kościoła Katolickiego[1]).

Konkordat, realizując zapowiedź, zawartą w art. 114 ustęp 2-gi Konstytucji z 17 marca 1921 r., uznał prawo Kościoła Katolickiego do „swobodnej administracji i zarządu Jego sprawami i Jego majątkiem, zgodnie z prawami Boskiemi i prawem kanonicznem“[2]). Prawo kanoniczne uznane zostało tem samem za normę, obowiązującą również i Państwo, w tych wypadkach, kiedy chodzi o ocenę prawną stosunków majątkowych Kościoła Katolickiego[3]), w granicach, zakreślonych pojęciem „swobodnej administracji i zarządu“, oczywiście sine praeiudicio dla przepisów prawnych powszechnie obowiązujących. Stwierdza to również i art. XVI Konkordatu odnośnie do osób prawnych kościelnych i zakonnych. Klauzula derogacyjna art. XXV Konkordatu uchyliła moc obowiązującą wszystkich ustaw, rozporządzeń lub dekretów, sprzecznych z postanowieniami Konkordatu, a tem samem uchyliła wszelkie (ale tylko te) przepisy prawne, któreby niezgodne były z pojęciem swobodnego posiadania i administrowania przez osoby prawne kościelne — zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i według prawa kanonicznego — ich majątku[1]).

Na tle wytworzonej przez Konkordat nowej sytuacji prawnej powstało sporo trudności i kwestyj wątpliwych, szczególnie na terenie zarządu majątkiem kościelnym w parafjach. Wątpliwości te już niejednokrotnie były przedmiotem orzeczeń tak Sądu Najwyższego, jak i Najwyższego Trybunału Administracyjnego, poczęści sprzecznych. Również i praktyka administracyjna spotyka się z zagadnieniem, czy dawne przepisy prawne i o ile zostały uchylone i jakie należy z tego wyciągnąć w praktyce konsekwencje. Nie od rzeczy przeto będzie zanalizować obecny stan prawny w tej dziedzinie.

Punktem wyjścia niniejszych rozważań jest stan prawny, wytworzony na tle przepisów pruskiego Powszechnego Prawa Krajowego przez pruską ustawę z dnia 20 czerwca 1875 r. o zarządzie majątku katolickich gmin kościelnych (Zbiór ust. pr. str. 241). Ustawa ta zna tylko

---

[1]) Por. okólnik prezesa Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1925 r. wydany w porozumieniu z ministrami wyznań religijnych i oświecenia publicznego, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości i skarbu, zawierający instrukcję celem wykonania art. XXV Konkordatu co do ustaw, rozporządzeń i dekretów sprzecznych z postanowieniami Konkordatu (Monitor Polski, Nr. 204). *Michał Rosolski*, Problemy administracyjne Konkordatu (Gaz. Adm. i Pol. Państw. Rok 1930. Nr. 14). *Dr. Wilhelm Edmund Rappé*, Zagadnienia administracyjne Konkordatu (Odbitka z czasopisma „Przegląd Prawa i Administracji“ im. E. Tilla Kwartał III, 1935 r.) str. 11—12, 15.

[2]) Art. I Konkordatu.

[3]) Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 1932 r.. Nr. III 1 Rw 1769/32. (Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tilla, Nr. 1 z 1933 r.)

[1]) Por. *Halban*, Konkordat ze Stolicą Apostolską (w Encyklopedji Podręcznej Prawa Prywatnego, Warszawa, 1934) §§ 3, 22.

jeden podmiot majątku kościelnego w parafji: gminę kościelną jako korporację prawa publicznego. Tak majątek ściśle kościelny, jak świątynia, cmentarz, jako też i majątek beneficjalny jest według tej ustawy własnością gminy kościelnej, która majątkiem tym zarządza przez swoje organa w ustawie tej przewidziane: dozór kościelny (Kirchenvorstand) i reprezentację gminną (Gemeindevertretung). Ustawa nie przyznawała organom kościelnym, powołanym w myśl prawa kanonicznego do administrowania majątkiem kościelnym, żadnych uprawnień w tej mierze, poddając nadto całą administrację majątku gmin kościelnych pod ścisły nadzór władz państwowych.

Ten stan rzeczy uległ zmianie z chwilą wejścia w życie Konkordatu. Nie dał się on bowiem w żaden sposób pogodzić z zasadami, przyjętemi w art. I i XVI Konkordatu. Uznając w obowiązującem prawie kanonicznem owe „własne prawa", któremi Kościół Katolicki się rządzi [1]), Państwo uznało tem samem ustrój majątku kościelnego, przewidziany w prawie kanonicznem, a jako podmioty majątku kościelnego te osoby prawne kościelne, które przez prawo kanoniczne wskazane są jako podmioty tego majątku w ustroju Kościoła. Na terenie parafji katolickiej stanęły obok dotychczasowej gminy kościelnej dwa nowe podmioty prawne: k o ś c i ó ł [2]) i b e n e f i c i u m p a r a f j a l n e (p r o b o s z c z o w s k i e [3]), gminy zaś kościelne przestały istnieć w ustroju majątku kościelnego, jako odrębne jego podmioty [4]). Nie jest sporne tak w judykaturze sądowej jak i w praktyce administracyjnej, że od chwili wejścia w życie Konkordatu, na obszarze mocy obowiązującej pruskiego Powszechnego Prawa Krajowego właścicielem majątku kościelnego w parafji mogą być tylko właściwe osoby prawne kościelne, przewidziane w prawie kanonicznem, i że w tej dziedzinie utraciły moc prawną odnośne przepisy Powszechnego Prawa Krajowego tudzież przepisy ustaw pruskich z dnia 20 czerwca 1875 r. o zarządzie majątku katolickich gmin kościelnych (Zb. u. pr. str. 241) i z dnia 29 maja 1903 r. o tworzeniu związków w obrębie Kościoła Katolickiego (Zb. u. pr. str. 179), o tyle, o ile przepisy tych ustaw uznają gminę kościelną za podmiot majątku kościelnego, a organom tych gmin przyznają kompetencję do zarządzania tym majątkiem. Wątpliwą jest jednak kwestja, czy dotychczasowy majątek gmin kościelnych identyfikować można bez zastrzeżeń z majątkiem kościelnym w rozumieniu prawa kanonicznego, innemi słowy, czy dotychczasowy majątek gminny z mocy samego prawa, przez wejście w życie Konkordatu, przeszedł na nowe podmioty prawne, których istnienie jako takich przedtem przez ustawodawcę państwowego nie było uznawane.

Z ustalonej w tej mierze judykatury Sądu Najwyższego zdaje się wynikać pośrednio, że na mocy samego prawa, t. j. przez wejście w życie Konkordatu majątek gminy kościelnej przeszedł w całości na podmioty prawne prawa kanonicznego, istniejące w parafji katolickiej, a więc na kościół parafjalny i na beneficium proboszczowskie [1]). Jednakże katolickie gminy kościelne, pozbawione przez Konkordat własności majątku kościelnego i zarządu nim na rzecz właściwych osób prawnych prawa kanonicznego, nie straciły tem samem bynajmniej swej osobowości prawnej jako korporacje prawa publicznego, jako zjednoczenia parafian, które jednak z majątkiem kościelnym i jego zarządem nie mają już nic do czynienia. Legitymacja kościołów parafjalnych i beneficjów proboszczowskich w procesach, gdy chodzi o sprawy majątkowe kościoła lub beneficium, uznana została w judykaturze Sądu Najwyższego. Niemniej jednak orzekł N. T A. [2]), że w sprawach wynikających z obowiązków patronackich, czynna i bierna legitymacja procesowa przysługuje nadal gminom kościelnym i ich organom przewidzianym przez prawo państwowe. Pogląd ten podzielają naogół i władze administracyjne, które stanęły na stanowisku, że stan prawny istniejący przed wejściem w życie Konkordatu istnieje nadal aż do uchylenia w drodze ustawodawczej obowiązujących ustaw. Rozbieżność między judykaturą Sądu Najwyższego a poglądami Najwyższego Trybunału Administracyjnego i stanowiskiem władz państwowych w tej mierze wywołuje z jednej strony szereg trudności natury praw-

[1]) Art. 114 ust. 2-gi Konstytucji z 17.III.1921 r. i art. I Konkordatu.

[2]) Codex Juris Canonici, can. 99, 1495 § 2, 1497 § 1, 1499.

[3]) Ibidem, can. 99, 1409.

[4]) Por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 31.X 1930 r. L. III 2 C 231/30 i z dnia 20.XI.1931 r. L. III 2 C 229/31.

[1]) Takie stanowisko zajmuje *St. Sławski*, Linja demarkacyjna... (Czasopismo adwokatów polskich, dział województw zachodnich, rok 1932, Nr 8—9) str. 90. — który przyjmuje, że nastąpiła tu s u k c e s j a u n i w e r s a l n a, mocą której przeszedł c a ł y m a j ą t e k g m i n y k o ś c i e l n e j na odnośne podmioty prawne kodeksu kanonicznego.

[2]) Wyrok z dnia 27 września 1932 r., L. rej. 4165/29.

nej i administracyjnej, z drugiej strony wprowadziła w życie parafij na terenach, objętych ustawodawstwem pruskiem, pewien dualizm, polegający na równoczesnem istnieniu i działaniu na terenie parafij dwojakiego rodzaju organów, a to: organów administracji kościelnej stosownie do prawa kanonicznego, oraz organów gminy kościelnej stosownie do przepisów ustaw państwowych. Dualizm ten powoduje m. in. liczne trudności na polu prawa hipotecznego, gdyż w księgach wieczystych figurują jako właściciele majątku kościelnego parafjalnego przeważnie „katolickie gminy kościelne".

Opierając się na motywach do wyroku N. T. A. z dnia 20 października 1928 r. L. rej. 18/25, 2969/27, 4703/27, 4390/27, 4925/27 i 4995/27 [1]) należy przyjąć jako niewątpliwe, że gminy kościelne jako osoby prawne i korporacje prawa publicznego istniały nadal i po wejściu w życie Konkordatu i że przysługiwało im nadal uprawnienie w dziedzinie uchwalania podatków kościelnych według ustaw pruskich z 14 lipca 1905 r. i z 29 maja 1903 r. Kompetencja organów gmin kościelnych w tej dziedzinie została utrzymana w mocy.

Niewątpliwe zdaje się być również utrzymanie w mocy kompetencji dozoru kościelnego jako organu gminnego, wynikającej z postanowień § 7 ustawy pruskiej z dnia 25 sierpnia 1876 r. (Zb. u. pr. str. 405), znowelizowanej ustawą z dnia 10 sierpnia 1904 r. (Zb. u. pr. str. 227), dotyczącej rozdziału ciężarów publicznych przy parcelacji gruntów. Według cytowanego przepisu dozór kościelny spełnia funkcję władzy administracyjnej w tym przedmiocie i powołany jest do przeprowadzenia odpowiedniego rozdziału ciężarów patronackich, obciążających parcelowany majątek, na poszczególne parcele.

Znaczniejsze trudności i wątpliwości nasuwa natomiast kwestja, czy w dziedzinie stosunków prawnych z patronem kościoła parafjalnego jako uprawniony podmiot majątkowy występować ma nadal gmina kościelna i jej organa po myśli postanowień ustawy z dnia 20 czerwca 1875 r. (Zb. u. pr. str. 241), czy też jako uprawnione w stosunku do patrona występować mają osoby prawne kościelne, a więc kościół parafjalny lub beneficium, zależnie od przedmiotu majątkowego. Z uwagi na postanowienia art. XXI Konkordatu, że „prawo patronatu zarówno państwowego, jak osób prywatnych pozostaje w mocy aż do nowego układu", powstaje kwestja, jakie przepisy pozostały w mocy, czy jedynie przepisy, określające rozmiar ciężarów patronackich i wysokość datku patronackiego, czy również i wszystkie przepisy proceduralne, zawarte w Powszechnem Prawie Krajowem i w ustawie z dnia 20 czerwca 1875 r.? Opinje w tej mierze są podzielone. Dla przykładu można zacytować z literatury przedmiotu opinję adwokata *dr. Stanisława Sławskiego* z Poznania [1]), podaną tu w wyjątkach i w streszczeniu.

„Wszystkie te przepisy stanowią tak dalece nierozerwalną całość, że należy wyciągnąć z tego konsekwencję tę, że roszczenie z tytułu patronatu pozostaje w całej swej fazie w jednych rękach, a więc, że dozór kościelny nietylko uchwala pociągnięcie patrona do ponoszenia przypadającej nań części, ale że — po uzgodnieniu z nim wysokości świadczenia, lub po ustalaniu tego świadczenia, drogą orzeczenia budowlanego — dozór w imieniu gminy legitymowany jest do wytoczenia sprawy przeciwko patronowi, dalej, że gmina kościelna i dozór są legitymowani biernie, jeżeli patron wytacza negatywną sprawę ustalającą, że patronat nie istnieje".

Dalszym argumentem *dr. Sławskiego* jest twierdzenie, że udział patronacki ma ten sam charakter prawno publiczny jak świadczenia parafjan, odpowiednio uzupełniające kwotę patronacką (jedna trzecia lub też dwie trzecie całości kosztów), a uchwalane i ściągane imieniem gminy parafjalnej przez organa tej gminy, jako ciężary o charakterze prawno-publicznym. Wynikałaby z tego teza równorzędności i równego charakteru prawnego obu części ciężaru budowlanego (części patrona i części parafjan), a różnica polegałaby tylko na tem, że udział przypadający na parafjan, wymierzany jest proceduralnie odmiennie, albowiem drogą podatku kościelnego, a udział patronacki podlega natomiast mimo swego charakteru publiczno-prawnego, dochodzeniu na drodze sądowej. Podmiotami uprawnionemi byłyby tak w jednym jak i w drugim wypadku te same gminy kościelne jako korporacje publiczno-prawne, na rzecz których istnieją ciężary publiczno-prawne.

„Wreszcie ostatni argument, który dobitnie przemawia za tem, że jednostką legitymowaną, bo zainteresowaną jest gmina kościelna jako „zjednoczenie parafjan", a nie odnośne osoby prawne kościelne: te ostatnie

[1]) Zbiór wyroków N. T. A., roczn. VI. 1930 Nr. 1539.

[1]) Czasopismo Adwokatów Polskich, dział województw zachodnich 1932, Nr. 8 — 9.

bowiem nie są wcale zainteresowane w tem, czy patronat istnieje czy nie. Tam gdzie patrona niema, parafjanie ponoszą cały ciężar budowlany, a nietylko 2/3 wzgl. 1/3. A więc parafjanie — i tylko parafjanie, a nie Kościół — mają korzyść z istnienia patronatu, bo o tyle udział ich się zmniejsza. Wynika z tego, że „zjednoczenie parafjan", zespolone w gminie kościelnej, a reprezentowane przez swoje organa, jest jedynie zainteresowane i jedynie powołane do tego, aby załatwić cały stosunek swój do patrona w konkretnej sprawie budowlanej, od początku do końca, a więc nietylko uchwalać budowlę i wyznaczyć część na patrona przypadającą, ale także tę część od patrona żądać i wyskarżać [1])".

Judykatura dotycząca tej kwestji również jest rozbieżna. Cytowany już wyrok N. T. A. z 27 września 1932 r., L. rej. 4165/29 stwierdził, że powołane przez władze duchowne rady parafjalne, względnie proboszczowie w b. zaborze pruskim nie mają legitymacji do wypowiadania się o obowiązku patronów i występowania wobec nich ze stosownemi żądaniami, lecz wobec niezmienionych dotychczas odpowiednich przepisów w drodze ustawodawczej, legitymacja ta przysługuje nadal dozorom kościelnym, względnie reprezentacjom gmin wyznaniowych. Tezę swoją N. T. A umotywował następująco:

„Wedle art. XXI Konkordatu prawo patronatu, zarówno państwowego jak i osób prywatnych, pozostaje w mocy aż do nowego układu. Z przepisu tego wynika, że do spraw patronatu mają nadal zastosowanie, obowiązujące w tym względzie w czasie zawarcia Konkordatu przepisy, a więc na obszarze b. dzielnicy pruskiej odpowiednie postanowienia części II tyt. 11-go pruskiego ogólnego prawa krajowego, oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1875 r. str. 241 Dz. U. Przepisy te powierzają w gminach wyznaniowych katolickich kwestje budowy budynków kościelnych i plebańskich dozorom kościelnym i, zależnie od wysokości kosztów, także reprezentacjom gminnym. Pomienione czynniki mają się w szczególności wypowiadać, czy koszta budowy pokryte być mają z majątku kościelnego przez patrona, czy też przez ogół członków gminy w myśl szczegółowych w tym względzie przepisów. Jeśli patron z taką uchwałą się nie zgadza, wówczas, po myśli powołanych przepisów, ma miejsce polubowne traktowanie sprawy przez wyższą władzę duchowną, a jeśli to nie doprowadzi do wyniku, następuje tymczasowe załatwienie kwestyj spornych przez władzę administracyjną, a ostateczne rozstrzygnięcie przechodzi do kompetencji sądowej. Wprawdzie więc wzmiankowane organa samorządu wyznaniowego nie mają prawa wydawania wobec patronów wiążących ich decyzyj, w każdym razie jednak powołane są do wypowiadania się o ich obowiązku i powodowania przez to w wypadkach sprzeciwiania się temu ze strony patrona wspomnianego poprzednio postępowania.

W tym stanie rzeczy uznać wypada, że patron ma niewątpliwie prawo żądania, by powzięcie stosownych uchwał i zwracanie się do niego czynników kościelnych pochodziło od organów, powołanych do tego przez ustawę. Ponieważ zaś wedle zasady, wypowiedzianej już przez Trybunał w wyroku z dnia 20 października 1928 r. L. rej 4925/27, art. XXV Konkordatu uchyla tylko te przepisy ustaw z dnia 20 czerwca 1875 r. i z dnia 14 lipca 1905 r., które nadają przedstawicielstwu gmin kościelnych prawo zarządzania i administrowania majątkiem kościelnym, ponieważ dalej kwestja budowy budynków kościelnych czy plebańskich oraz kwestja ponoszenia połączonych z tem kosztów przez osoby, do tego zobowiązane, wychodzi poza zakres zarządu i administracji, przeto—zgodnie ze stanowiskiem zajętem w tej kwestji przez pozwaną władzę — uznać należy, że powołane przez władze duchowne rady parafjalne względnie proboszczowie parafij nie mają legitymacji do wypowiadania się o obowiązku patronów i do występowania wobec nich ze stosownemi żądaniami, lecz że wobec niezmienionych dotąd w drodze ustawodawczej odpowiednich przepisów, wymienionych na wstępie niniejszych rozważań ustaw,— legitymacja ta przysługuje nadal dozorom kościelnym względnie reprezentacjom gmin wyznaniowych".

Na odmiennem stanowisku stanął jednakże Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 30 czerwca 1933 r. Nr. C. III. 108/33 w sprawie Gertrudy Schultz w Strzałkowie przeciw gminie kościelnej w Strzałkowie. W uzasadnieniu tego zewszechmiar znamiennego i ciekawego wyroku o zazadniczem znaczeniu Sąd Najwyższy wywodzi:

---

[1]) Odmienną natomiast opinję przedstawia *Ludwik Cichowicz*, Rozważania na temat wpływu Konkordatu na ustawodawstwo w b. dzielnicy pruskiej w dziedzinie kościelnej (Czasopismo adwokatów polskich, dział woj. zach. Rok 1933, Nr. 3 — 4).

„Sąd Najwyższy rozstrzygnął w szeregu swych orzeczeń (cfr. szczególnie wyroki z 31 X 1930 r., L. III. 2. C. 231/30, z 20 XI 1931 r., L. III. 2. C. 229/31), że z uwagi na autonomję przyznaną Kościołowi Katolickiemu w dziedzinie praw majątkowych przestały istnieć gminy kościelne jako podmioty majątku kościelnego, a organa tychże gmin jako zarządcy tegoż majątku. Jeżeli więc ciężar patronacki zaliczyć należy do majątku i zakresu zarządu kościoła, natenczas i zobowiązania patrona urzeczywistniane być powinny nie przez gminę kościelną, lecz przez jednostki prawa kanonicznego, które weszły automatycznie w jej miejsce.

Przy rozważaniu zagadnienia, kto w myśl uwag powyższych legitymowany jest do realizowania ciężaru patronackiego, spotyka się Sąd Najwyższy z zapatrywaniem, że nie chodzi ani o mienie kościelne, ani o podmiot zarządu kościoła (orzeczenie N. T. A. z 27 IX 1932 r., L. rej. 4165/29, Dr. Sławski, Linja demarkacyjna między zakresem działania katolickich gmin kościelnych z jednej a osobami prawnemi prawa kanonicznego z drugiej strony. — Czasopismo Adwokatów Polskich, 1932, Str. 94). Argumenty, przytoczone w obydwóch miejscach, Sądu Najwyższego nie przekonują. Ciężarowi patronackiemu odmawia dr. Sławski właściwości części majątku kościoła z tem uzasadnieniem, że prawo patronatu ma charakter prawa publicznego. Atoli publiczno-prawne podłoże pewnego prawa, posiadającego wartość gospodarczą, nie wyklucza przynależności jego do majątku prywatno-prawnego . . . Ciężar patronacki ma charakter ciężaru realnego, zatem prawa, które ze stanowiska prawa tak kanonicznego jak i świeckiego nie wyklucza przynależności do majątku prywatnego.

Co się tyczy zarządu, to brak legitymacji kościoła uzasadnia się przedewszystkiem art. XXI Konkordatu, według którego prawo patronatu pozostaje w mocy aż do nowego układu, łącznie z § 40 ustawy z 20 VI 1875 r. o zarządzaniu mienia Kościoła Katolickiego, który przewiduje uchwały organów gmin kościelnych przy realizowaniu ciężaru patronackiego. Niewątpliwie ma Konkordat w tem miejscu na względzie prawo patronatu w całości, a więc nietylko prawa, lecz i zobowiązania patrona. Atoli art. XXI nie może być tłumaczony w oderwaniu od całości, a szczególnie od przepisów art. I i XVI, które go poprzedzają i stanowią z pewną modyfikacją autonomję Kościoła w sprawach majątkowych. Jeżeli bowiem w tym związku art. XXI ogranicza się do postanowienia, że salwuje prawo patronatu, to już według zasad interpretacji logicznej utrzymanie w mocy odniesione być może do prawa patronatu w tej postaci, jaką otrzymało ono wobec postanowień zawartych w art. I — XX Konkordatu, czyli że z wyłączeniem udziału organów gminy kościelnej jako wykluczonej z zarządu mienia kościelnego, artykułem XVI. Że tak tylko rozumieć można art. XXI, wynika ponadto z treści §§ 39, 40 ustawy z 20 VI 1875 r., jeżeli bowiem zająć chciałoby się stanowisko odmienne, trzebaby się domagać również, aby tam wszędzie, gdzie patron należał do dozoru kościelnego, dla salwowania praw jego w całej pełni, pozostała w dalszym ciągu gmina kościelna podmiotem praw majątkowych i zarządzał nią dozór, ponadto należałoby i po wejściu w życie Konkordatu przyznać patronowi prawo do wykonywania nadzoru nad zarządem mienia kościelnego oraz wyrażania w pewnym zakresie swej zgody do zawierania czynności prawnych. Podobne ograniczenia kościoła nie dadzą się pogodzić z autonomją przyznaną mu Konkordatem w sprawach majątkowych, bo prowadziłyby w rzeczywistości do tego, że kościoły posiadające patrona, nie mogłyby się wogóle rządzić według prawa kanonicznego, którego swobodne stosowanie Konkordat Kościołowi Katolickiemu zapewnia. Skoro zaś z tych przyczyn udział patrona w zarządzie mienia kościelnego uzna się jako wykluczony w kierunkach dopiero poruszonych, należy go konsekwentnie przyjąć jako uchylony w całości, a więc w dziedzinie urzeczywistnienia ciężaru patronackiego. Do wniosku tego należy dojść tem bardziej, że Konkordat, wysuwając w art. I na czoło zasadę autonomji Kościoła, przewiduje w następnych artykułach szczegółowo jej modyfikację i ograniczenie. Pomiędzy temi szczególnemi przepisami wymaga w dziedzinie mienia kościelnego art. XVI, jedynie, by stosowane były obok prawa kanonicznego przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Tem samem upadły w myśl art. XXV Konkordatu wszelkie szczególne przepisy świeckie, które dotyczyły zarządu majątkiem kościelnym. Gdy zaś art. XVI normuje kwestję zarządu wyczerpująco, przeto ograniczenia kościoła, stojące z nim w sprzeczności, musiałyby, aby nabrać mocy obowiązującej,

doznać w następnych artykułach Konkordatu szczególnego wyrazu.

Zapatrywanie, że kwestja budowy budynków kościelnych czy plebańskich oraz kwestja ponoszenia połączonych z tem kosztów przez osoby do tego zobowiązane wychodzi poza zakres zarządu i administracji (cyt. wyrok N. T. A.) nie da się pogodzić z dosłowną treścią tych określeń, według których zarząd obejmuje wszelkie czynności, mające na celu troskę o pewien przedmiot.

Wreszcie uzasadnia się legitymację gminy kościelnej do dochodzenia udziału patronackiego szczególnym interesem parafjan, zespolonych w gminie, w jego zrealizowaniu, gdyż na wypadek, że nie płaci patron, ponosić muszą parafjanie koszta budowlane w postaci podatku kościelnego. Argument nie ma znaczenia prawnego, gdyż istnienie obok siebie zobowiązania pryncypalnego i zastępczego nie nadaje samo przez się dłużnikowi zastępczemu wobec dłużnika pryncypalnego praw wierzyciela. Podobny wynik prawny opierać musiałby się na szczególnym przepisie ustawy, którego brak jest jednak tak w prawie kanonicznem jak i w przepisach prawa świeckiego ogólnie obowiązującego (art. XVI Konkordatu).

Sąd Najwyższy dochodzi zatem do wniosku, że prawo z ciężaru patronackiego służy interesowanym jednostkom prawa kanonicznego....."

Nie poddając poglądów wyrażonych przez Sąd Najwyższy w cytowanym wyroku szczegółowej analizie i krytyce, tak z punktu widzenia ogólnych zasad prawa publicznego jak i jego pozytywnych norm, należy jednakże stwierdzić, że konsekwencje takiego stanowiska, jakie zajął Sąd Najwyższy, byłyby bardzo doniosłe w dziedzinie całego postępowania administracyjnego w sprawach patronackich i dotychczasowej kompetencji władz administracyjnych. Rozbieżność poglądów Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego w tej sprawie wprowadziła władzę administracyjną w trudną sytuację, bez względu na to, czy władza występowała jako państwowa władza nadzorcza na mocy dotychczasowych przepisów ustawowych, i w tym charakterze współdziałała przy realizacji praw, płynących z obowiązku patronackiego, czy też sama była stroną w parafjach, których kościół podlegał patronatowi rządowemu.

W przedstawionym powyżej stanie prawnym na obszarze działania dawnych ustaw pruskich zaszły daleko idące zmiany z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła Katolickiego (Dz. U. R. P. Nr. 35, poz. 358), t. j. z dniem 1 stycznia 1934 r. (art. 19 ustawy)[1]). Ustawa powyższa wprowadza na całym obszarze Państwa, a więc również i na obszarze województw zachodnich (z wyjątkiem województwa śląskiego), nowego rodzaju organa parafjalne, powołane do wykonywania pewnych określonych czynności zarządu majątku kościelnego w parafji. Są to:

1) zgromadzenie parafjalne,

2) przedstawicielstwo,

3) rada parafjalna, utworzona zgodnie z przepisami prawa kanonicznego,

4) komitet wykonawczy.

Ustawa powyższa nie podtrzymuje koncepcji (przyjętej w ustawodawstwie pruskiem) „parafji jako korporacji prawa publicznego w rozumieniu ustaw państwowych", należy więc przeto organa te, przewidziane w cytowanej ustawie, uznać za organa Kościoła, a raczej odpowiednich osób prawnych kościelnych, spełniające pewne, ściśle określone w samejże ustawie, funkcje w dziedzinie administracji majątkiem kościelnym. Odnosi się to w pierwszej linji do organów, wymienionych pod 3) i 4) jako organów wykonawczych sensu stricto.

Art. 17 ustawy o składkach uchyla wszystkie dotychczasowe przepisy zaborcze, dotyczące pobierania podatków czy składek kościelnych, z wyjątkiem przepisów, określających wymiar udziału patrona (datku patronackiego), które do czasu nowego układu pomiędzy Państwem i Kościołem, przewidzianego w art. XXI Konkordatu, pozostają w mocy. Sprawy w przedmiocie poboru podatków kościelnych, wszczęte na podstawie dawnych przepisów przez dotychczasowe organa gmin kościelnych (przewidziane w ustawie państwowej), powinny były być zakończone do dnia 31 grudnia 1934 r., przyczem dla takich spraw obowiązywać miały jeszcze dawne przepisy w tym przedmiocie. Po dniu 31 grudnia 1934 r. sprawy niezakończone miały być powierzone komitetom wykonawczym, przewidzianym w nowej ustawie o składkach.

Nie ulega wątpliwości, że ustawa o składkach uchyliła kompetencję dotychczasowych organów gmin kościelnych w przedmiocie nakładania świadczeń na parafjan, a to z dniem 1 stycznia 1935 r. dla tych wszystkich parafij względnie gmin kościelnych, w których wszczęto postępowanie podatkowe **celem pokrycia**

---

[1]) Nie dotyczy to górnośląskiej części województwa śląskiego, gdzie ustawa wymieniona nie obowiązuje.

ciężaru budowlanego jeszcze przed dniem 1 stycznia 1934 roku, dla wszystkich zaś innych parafij względnie gmin kościelnych z dniem 1 stycznia 1934 r. Nie naruszyła natomiast ustawa o składkach, na obszarze województw zachodnich samej podstawy istnienia gmin kościelnych, które niewątpliwie istnieją nadal jako korporacje prawa publicznego, nie naruszyła ustawa o składkach również i kompetencji dotychczasowych dozorów kościelnych, płynącej z postanowienia § 7 ustawy z dnia 25 sierpnia 1876 r. (Zb. u. pr. str. 405).

W tym stanie rzeczy z chwilą wejścia w życie ustawy o składkach wytworzyła się na obszarze województw zachodnich sytuacja jeszcze bardziej skomplikowana, gdyż istnieją obecnie obok siebie aż 3 rodzaje organów:

1) organa przewidziane prawem kanonicznem, jako organa właściwych osób prawnych kościelnych,

2) organa gminy kościelnej przewidziane prawem pruskiem dotychczas obowiązującem, oraz

3) organa przewidziane ustawą z dnia 17 marca 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła Katolickiego (Dz. U. R. P. Nr. 35, poz. 358), scharakteryzowane wyżej jako organa osób prawnych kościelnych, wyposażone w ograniczony i specjalny zakres działania.

Naszkicowane powyżej trudności i komplikacje wymagają odpowiedniego rozwiązania. Droga, na której to nastąpi, uzależniona będzie od zajęcia tego czy innego stanowiska w kwestjach spornych i wątpliwych, wyżej przytoczonych.

Za najwłaściwszą drogę prowadzącą do usunięcia istniejącego w parafjach zachodnich dawniej dualizmu, a obecnie nawet trjalizmu władz i organów zarządu spraw majątkowych kościelnych, należałoby uznać wydanie ustawy, znoszącej gminy kościelne jako takie oraz ich organa dotychczas istniejące, a przekazującej kompetencje gmin kościelnych i ich organów osobom prawnym kościelnym i organom, przewidzianym w ustawie z dnia 17 marca 1932 r. o składkach. Odpowiednią formą byłoby uchylenie w stosunku do Kościoła Katolickiego mocy obowiązującej postanowień pruskiego Powszechnego Prawa Krajowego, części II, tytułu 11, §§ 17, 18, 160, 170, 183, 191, 193, 217, 237, 618, 650, 784 — 786 i 798; dalej uchylenie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1875 r. (Zb. u. pr. str. 241) i ustawy z dnia 29 maja 1903 r. (Zb. u. pr. str. 179). Należałoby w związku z powyższem rozstrzygnąć kwestję przejścia majątku gmin kościelnych z tychże gmin, zniesionych przez uchylenie cytowanych przepisów, na osoby prawne prawa kanonicznego. Zależnie od stanowiska, zajętego w tej sprawie, ustawa zawierałaby postanowienie, przekazujące majątek dotychczasowych gmin kościelnych osobom prawnym prawa kanonicznego wraz z określeniem szczegółowej procedury przy przekazywaniu i skutków prawnych z tego przekazania wypływających, ewentualnie z przepisami o inwentaryzacji i szczegółowej specyfikacji przeznaczenia poszczególnych mas i przedmiotów majątkowych i t. p.

Jeżeli się natomiast stanie na stanowisku zajętem przez Sąd Najwyższy, powstałaby kwestja uregulowania wpisów hipotecznych w księgach wieczystych na rzecz odpowiednich osób prawnych kościelnych w parafji, które przez wejście w życie Konkordatu stały się prawnymi właścicielami i posiadaczami majątku kościelnego w parafji. Wyłoniłaby się odrazu kwestja, czy dokonanie tych wpisów hipotecznych mogłoby nastąpić w trybie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 lutego 1928 r. o wpisywaniu do ksiąg hipotecznych własności polskich osób prawnych kościelnych i zakonnych (Dz. U. R. P. Nr. 16, poz. 120). Powstałaby również kwestja, czy ze względu na specyficzny charakter tej sprawy na terenie województw zachodnich, nie należałoby w tym przedmiocie wydać szczegółowego rozporządzenia wykonawczego po myśli art. XI cytowanego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej.

Ustawa taka, której wydanie uważamy za najwłaściwszy sposób rozwiązania przedstawionych wyżej trudności, mogłaby równocześnie znowelizować odpowiednio ustawę z dnia 25 sierpnia 1876 r. (Zb. u. pr. str. 405) i do przepisów tej ustawy wprowadzić na miejsce zniesionych dozorów kościelnych odpowiednie organa bądźto administracji kościelnej, bądźto administracji państwowej.

Ustawa taka musiałaby równocześnie uregulować odpowiednio postępowanie w sprawach patronackich bądźto przez przerzucenie rozstrzygania o stosunkach między patronem a kościołem parafjalnym na sądy powszechne, w rozwinięciu przepisów §§ 708 i 709 cz. II, tyt. 11 Powsz. Prawa Krajowego, bądźto w drodze unormowania odpowiedniego postępowania spornego przed władzami państwowemi administracyjnemi. Musiałaby ona również ustalić, kto jest podmiotem korzyści majątkowych, płynących z ciężarów patronackich względnie kto jest legitymowany do występowania wobec patrona. Z uwagi na to, że art. 17 ustawy z dnia

17 marca 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła Katolickiego utrzymuje w mocy jedynie te przepisy zaborcze, które określają wysokość wymiaru datku patronackiego (udziału patrona w kosztach budowy), wydaje się być pewne, że po wejściu w życie wymienionej ustawy o składkach przestały obowiązywać również i przepisy dotyczące postępowania przy wymierzaniu i egzekwowaniu datku patronackiego, które obowiązywały dotychczas [1]).

Skoro, jak to zaznaczono wyżej, ani Konkordat, ani też ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła Katolickiego nie naruszyły samego istnienia gmin kościelnych jako takich, lecz co najwyżej pozbawiły te gminy charakteru podmiotów prawnych w dziedzinie kościelno-majątkowej, lub też odebrały ich organom pewne tylko kompetencje, pozostawiając im natomiast inne, — przeto gminy kościelne będą istniały jako korporacje prawa publicznego tak długo, dopóki nie zostaną zniesione wyraźnym przepisem ustawowym. Tylko na drodze ustawodawczej usunie się chaos prawny panujący w tej dziedzinie na terenie parafij katolickich w województwach zachodnich.

Po zniesieniu gmin kościelnych i przeniesieniu kompetencji organów gminnych na właściwe organa kościelne, pozostaną na terenie parafji zachodniej jeszcze dwojakiego rodzaju organa:

1) właściwe organa osób prawnych kościelnych na terenie parafji (kościoła parafjalnego i beneficjum proboszczowskiego) w osobie rządcy kościoła i beneficjata [2]),

2) organa, przewidziane w ustawie o składkach na rzecz Kościoła Katolickiego z dnia 17 marca 1932 r.

Znaczyłoby to stanąć w pół drogi w dążeniu do zespolenia i unifikacji zarządu majątkiem kościelnym w parafjach zachodnich, gdyby nie wykorzystać tych możliwości, które daje ustawa z dnia 17 marca 1932 o składkach na rzecz Kościoła Katolickiego.

Ustawa ta przewiduje dwa organa wykonawcze sensu stricto, mające specjalne zadania w administrowaniu pewnemi ściśle określonemi funduszami kościelnemi. Są to:

a) rada parafjalna „utworzona zgodnie z prawem kanonicznem" [3]),

[1]) Tak samo *Cichowicz* l. c.

[2]) Por. C. J. C. can. 1182, 1185, 1476 § 1.

[3]) Art. 6, ustęp 6 ustawy z dnia 17 III 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr. 36, 358): „Zgromadzenie parafjalne zwołuje na wniosek miejscowej rady parafjalnej, utworzonej zgodnie z prawem kanonicznem, miejscowy duszpasterz, który z urzędu na tem zgromadzeniu przewodniczy". Kompetencje rady parafjalnej określają artykuły: 7, 8 i 10.

b) komitet wykonawczy [1]).

Z obu tych organów komitet wykonawczy jest organem niestałym, powoływanym do życia jedynie czasowo, gdy pobierana jest w parafji składka nadzwyczajna, na okres trwania uchwalonych prac [2]). Organem s t a ł y m natomiast, stosownie do przepisów ustawy, jest rada parafjalna. Charakter stały tego organu wynika z całej konstrukcji artykułu 6-go ustawy. Skoro bowiem rada parafjalna stawia wniosek na zwołanie zgromadzenia parafjalnego i tem samem daje inicjatywę do rozpoczęcia postępowania, zmierzającego do powzięcia uchwał podatkowych, to musi ona najwidoczniej istnieć niezależnie od tego, czy składki w parafji są pobierane, czy nie. Stwierdziwszy tem samem charakter rady parafjalnej jako organu stałego, należy zaznaczyć, że administrowanie składkami zwyczajnemi (art. 8 ustawy), a więc funkcja jedynie *czasowa* administracji kościelno-majątkowej, nie może wyczerpywać kompetencji rady parafjalnej, organu *stałego* tej administracji. Dalszej kompetencji rady parafjalnej jako organu stałego należy poszukiwać w przepisach prawa kanonicznego, do którego odsyła sama ustawa w art. 6, ustęp 6.

Powołanie się ustawy na prawo kanoniczne jest tym pomostem, który pozwoliłby uczynić ostatni krok w kierunku zespolenia organów administracji majątku kościelnego w parafji.

Albowiem ustawa, recypując z prawa kanonicznego przewidzianą tam (can. 1183 § 1) j e d y n i e f a k u l t a t y w n i e radę parafjalną, czyni z tej fakultatywnej instytucji prawa kanonicznego, instytucję s t a ł ą, i s t n i e j ą c ą o b o w i ą z k o w o we wszystkich polskich parafjach, c h c ą c y c h k o r z y s t a ć z d o b r o d z i e j s t w u s t a w y o s k ł a d k a c h.

Kompetencje rady parafialnej w dziedzinie administracji majątku kościelnego w parafji, określone w prawie kanonicznem [3]), są o wiele szersze, aniżeli te, które radzie parafjalnej dają przepisy ustawy o składkach, w szczególności jej art. 8. Z zestawienia can. 1182

[1]) Art. 11, 13 i 15 cytowanej ustawy.

[2]) Art. 11, ustępy 1 i 3 cytowanej ustawy: „Do wykonania uchwały przedstawicielstwa o nałożeniu składki nadzwyczajnej powołany jest komitet wykonawczy". „1/3 członków komitetu mianuje właściwy Ordynariusz, 2/3 członków wybiera przedstawicielstwo ze swego grona na okres trwania uchwalonych prac".

[3]) C. J. C. can. 1183 i 1184 w związku z can. 1522 i 1523.

i 1186 C. J C. wynika, że rada parafjalna powołana jest przez przepisy prawa kanonicznego do administrowania całym majątkiem kościelnym, przeznaczonym na pokrycie ciężarów budowlanych i opędzanie kosztów zwyczajnej administracji kościelnej w parafji [1].

Kompetencja rady parafjalnej, wynikająca z przepisów prawa kanonicznego, doznaje coprawda w ustawie o składkach pewnego ograniczenia przez wprowadzenie instytucji komitetu wykonawczego, o własnym zakresie działania i kompetencjach odnośnie do funduszów budowlanych, płynących ze składki nadzwyczajnej, ale to nie zmienia istotnego charakteru rady parafjalnej jako jedynego, stałego, zwyczajnego organu administrującego majątkiem ściśle kościelnym (nie beneficjalnym!) w parafji.

W tym swoim charakterze jest rada parafjalna w dziedzinie majątkowo-kościelnej właściwym organem kościoła parafjalnego jako osoby prawnej i podmiotu własności majątku ściśle kościelnego w parafji [2].

Skoro ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła Katolickiego recypowała instytucję rady parafjalnej z prawa kanonicznego, nic nie stałoby na przeszkodzie, aby omówione wyżej postanowienia prawa kanonicznego, dotyczące kompetencji rady parafjalnej, wraz z niektóremi dalszemi postanowieniami prawa kanonicznego w przedmiocie administracji majątku kościelnego przejąć do rozporządzenia wykonawczego, przewidzianego w art. 16 cytowanej ustawy.

Wzgląd na postanowienia art. I i XVI Konkordatu nakazuje uważać za celowe recypowanie do rozporządzenia wykonawczego zwłaszcza takich postanowień prawa kanonicznego, które określają „potrzeby kościelne" parafji i środki, które mają służyć na zaspokojenie tych potrzeb. Określenie tych spraw tem bardziej stało się konieczne, że ustawa o składkach nie daje w tej mierze żadnych wskazówek. Z drugiej zaś strony będą musiały powstawać ciągłe wątpliwości, czy stosować w tej mierze przepisy dawnych ustaw zaborczych, o ile nie zostały uchylone przez wejście w życie ustawy o składkach, czy też stosować przepisy prawa kanonicznego o administracji majątkiem kościelnym parafji i o pokrywaniu potrzeb tej administracji. Odpowiednie przepisy rozporządzenia wykonawczego nie będą mogły oczywiście uchylić przepisów ustaw dotąd obowiązujących. Powstaje więc kwestja, czy w ustawie, mającej znieść gminy kościelne na terenie województw zachodnich, nie należałoby umieścić również postanowień uchylających moc obowiązującą przepisów, określających potrzeby kościelne parafji i środki na ich zaspokojenie. W szczególności należałoby tu zwrócić uwagę na przepisy §§ 784—798 cz. II tyt. 11 Pow. Prawa Kraj.

Jak z powyższego widać, istnieje ścisły związek między postanowieniami ewentualnej przyszłej utawy, rozwiązującej zagadnienia wątpliwe, tu naszkicowane, a między treścią przyszłego rozporządzenia wykonawczego do ustawy o składkach na rzecz Kościoła Katolickiego z dnia 17 marca 1932 r.

Bez względu na to, jaką drogą pójdą prace legislacyjne, zmierzające do uporządkowania chaosu prawnego, panującego obecnie w przedstawionej tu dziedzinie, prace będące jednym z pilnych postulatów administracji wyznaniowej w województwach zachodnich, — stwierdzić należy, że konstrukcja prawna gminy kościelnej, stworzona przez ustawodawstwo pruskie XVIII i XIX wieku, podważona została przez wejście w życie Konkordatu, a przez wydanie ustawy o składkach pozbawiona została w znacznej mierze dawnej swej realnej treści.

---

[1]) Administracja majątku beneficjalnego zastrzeżona jest beneficjatowi i pozostać musi poza nawiasem niniejszych rozważań. — Por. *W. Radajewski*, Kto zarządza w parafjach katolickich majątkiem kościelnym według Kondordatu, w dawniejszym zaborze pruskim (Czasop. adwok. polskich, dział woj. zach. Rok 1931, nr. 1 — 2) str. 36.

[2]) *W. Radajewski* l. c. str. 39 — przyznaje radzie parafjalnej wzgl. komitetowi wykonawczemu na mocy ustawy o składkach — kompetencję do występowania imieniem parafji w sporze z patronem.

DR. JAN PISOWICZ.

PRAWO O WYKROCZENIACH
Część ogólna (w zarysie).

(Ciąg dalszy)

IV.

Stosunek sprawcy do czynu. W sprawie, dotyczącej stosunku sprawcy do czynu, trzeba mieć na względzie 2 zagadnienia:

1) stosunek woli sprawcy do karygodnego działania, czy karygodnego zaniechania,

2) stosunek woli i intelektu sprawcy do skutku przestępnego. Przez skutek przestępny rozumieć należy zarówno zmiany w świecie zewnętrznym, niekorzystne dla interesów społecznych, jak i stan przestępny, który nie przedstawia się jako zmiana w świecie zewnętrznym, lecz jako groźna sytuacja, z której zmiany niepożądane mogą wyniknąć (przestępstwa oparte na sprowadzeniu niebezpieczeństwa).

Stosunek woli sprawcy do karygodnego działania czy zaniechania może być tego rodzaju, że działanie lub zaniechanie jest albo emanacją własnej woli sprawcy, albo też aktem cudzej woli, woli innej osoby. W tym ostatnim przypadku sprawca jest jedynie narzędziem czynu.

Przymus fizyczny. Oczywista rzecz, że do poczytania przestępstwa konieczne jest, by działanie lub zaniechanie było aktem własnej woli sprawcy. Jeśli działanie lub zaniechanie nastąpiło wbrew woli sprawcy, wówczas nie jest ono jego działaniem lub zaniechaniem, w następstwie czego nie istnieje podstawa do obciążenia człowieka-narzędzia odpowiedzialnością za nieleżące w sferze jego woli karygodne działania i zaniechania. Brak własnej woli zachodzi przy działaniu lub zaniechaniu pod przymuszem fizycznym nieodpornym. Tam, gdzie zachodzi ten przymus, sprawca wskutek fizycznego skrępowania jego osoby albo nie spełnia swego obowiązku (delictum omissivum), albo musi znosić użycie jego ciała jako narzędzia. Do przymusu fizycznego należy również taka sytuacja, w któ- sprawca działa pod wpływem sugestji hipnotycznej, polegającej na zupełnem sparaliżowaniu życia psychicznego sprawcy przez hipnotyzera przez silne oddziaływanie na mózg i ośrodki nerwowe sprawcy.

Polski kodeks karny reguluje sprawe przymusu w art. 19 w sposób następujący:

„Nie popełnia przestępstwa, kto dopuszcza się czynu pod wpływem przymusu fizycznego, któremu nie mógł się oprzeć".

Powyższe postanowienie obowiązuje również w prawie o wykroczeniach.

Podkreśla się z naciskiem, że przymus fizyczny wyklucza odpowiedzialność wówczas, gdy jest nieodporny, t. zn. gdy sprawca nie ma dostatecznej siły fizycznej, by móc sparaliżować działanie i skutki przymusu fizycznego.

Przymus psychiczny. Przymus fizyczny odróżnić należy od przymusu psychicznego. Przy przymusie psychicznym sprawca działa pod wpływem fatalnego zbiegu okoliczności, przymusowego położenia, jednak działa świadomie, celowo, dlatego też musi ponosić odpowiedzialność za swe działanie. Coactus voluit tamen voluit. Urzędnik, wyjawiający tajemnicę służbową pod groźbą ogłoszenia kompromitujących go listów, działa wprawdzie pod wpływem strachu, jednakowoż posiada wolę wyjawienia.

Przymus psychiczny wyjątkowo zwalnia sprawcę od odpowiedzialności karnej, gdy sytuacja sprawcy, działającego pod wpływem przymusu psychicznego, jest identyczna z sytuacją sprawcy, działającego w obronie koniecznej lub w stanie wyższej konieczności.

Stosunek woli i intelektu sprawcy do skutku może przedstawiać się następująco:

1) sprawca pragnął skutku i dla osiągnięcia tego skutku działał;

2) sprawca, działając dla osiągnięcia jakiegoś skutku, przewidział, że obok zamierzonego skutku może nadto powstać skutek dodatkowy, lecz na ten ewentualny skutek zgodził się;

3) sprawca nie pragnął danego skutku, choć go przewidział lub mógł przewidzieć;

3) sprawca nie pragnął danego skutku i skutku tego nie przewidział lub nie mógł przewidzieć.

Kiedy według polskiego prawa karnego sprawca odpowiada za skutek przestępny?

Sprawa odpowiedzialności karnej za skutek unormowana została w art. art. 13, 14, 15 i 16 k. k. oraz w art. 4 prawa o wykroczeniach.

Z postanowień powyższych wynika, iż jedną z fundamentalnych zasad polskiego prawa karnego jest zasada, że sprawca odpowiada za skutek subjektywnie zawiniony. Wina zaś sprawcy jest wtedy subjektywna, gdy układ stosunku woli i intelektu do skutku występuje w jednej z form wymienionych wyżej pod 1, 2 i 3. W tych tedy przypadkach sprawca odpowiada za skutek przestępny.

Wina subjektywna może być umyślna (dolus) lub nieumyślna (culpa).

Wina umyślna zachodzi wówczas, gdy sprawca pragnął wywołać skutek przestępny, a więc gdy sprawca miał zły zamiar bezpośredni (dolus directus) wywołania zakazanej zmiany lub zakazanego czynu przestępnego. Poza tem wina umyślna występuje także i wtedy, gdy mamy do czynienia z tak zwanym złym zamiarem ewentualnym (dolus eventualis), t. zn., gdy sprawca w swem działaniu przewiduje możność zaistnienia pewnego skutku przestępnego, który wprawdzie nie jest celem działalności sprawcy, jednakowoż sprawca na zaistnienie tegoż skutku, na wypadek jeśliby zaistniał, z całą świadomością się godzi. Np. ktoś strzela do celu, wiedząc, że skutkiem niezabezpieczenia strzelnicy może spowodować śmierć przechodzącego przez linję strzału, jednakowoż na tę ewentualną śmierć godzi się.

Wina nieumyślna może być:

a) *świadoma*, gdy sprawca możliwość skutku przewidywał, lecz łudził się, że go uniknie. Ten rodzaj winy występuje również pod nazwą „lekkomyślność lub nieostrożność";

b) *nieświadoma*, gdy sprawca skutku przestępnego nie pragnął i skutku tego nie przewidywał, choć mógł lub powinien był przewidzieć. Winę nieumyślną, nieświadomą nazywa się też niedbalstwem.

Między winą nieumyślną świadomą (lekkomyślnością, nieostrożnością) a złym zamiarem ewentualnym zachodzi:

podobieństwo: tu i tam sprawca przewidywał był zaistnienie skutku przestępnego;

różnica: przy winie nieumyślnej świadomej sprawca pragnął uniknąć skutku przestępnego, podczas gdy przy złym zamiarze ewentualnym sprawca godził się na skutek przestępny, o ileby zaistniał.

Podział winy na umyślną i nieumyślną stanowi podstawę podziału przestępstw na umyślne i nieumyślne. Definicję przestępstwa umyślnego podaje art. 14 § 1 k. k., definicję przestępstwa nieumyślnego art. 14 § 2 k. k. Przestępstwo umyślne zachodzi nietylko wtedy, gdy sprawca chce je popełnić (dolus directus), ale także, gdy możliwość skutku przestępnego lub przestępczości działania przewiduje i na to się godzi (dolus eventualis). Przestępstwo zaś nieumyślne zachodzi zarówno wtedy, gdy sprawca możliwość skutku przestępnego przewiduje, lecz bezpostawnie przypuszcza, że go uniknie (wina nieumyślna świadoma, lekkomyślność, nieostrożność), jak i wtedy, gdy skutku przestępnego lub przestępności działania sprawca nie przewiduje, choć może lub powinien przewidywać (wina nieumyślna, nieświadoma, niedbalstwo).

Rozróżnianie winy umyślnej i nieumyślnej ma jeszcze inne znaczenie. Decyduje ono niekiedy o rodzaju popełnionego przez sprawcę przestępstwa, a mianowicie:

a) Według art. 13 k. k. zbrodnię można popełnić tylko umyślnie (dolus directus lub eventualis). Niema zbrodni popełnionej nieumyślnie. Występek można popełnić w zasadzie umyślnie; nieumyślnie zaś wyjątkowo, jeśli ustawa wyraźnie tak stanowi.

b) Do popełnienia wykroczenia potrzeba w myśl art. 4 prawa o wykroczeniach winy umyślnej albo nieumyślnej. Wyjątki od tej zasady przewidywać może przepis specjalny, stanowiąc, że do popełnienia wykroczenia wymagana jest tylko wina umyślna.

Zasięg subjektywizmu w dziedzinie odpowiedzialności karnej za skutki obejmuje przeto nie tylko skutki przez sprawcę zamierzone, ale także skutki niezamierzone, byleby te ostatnie były przewidziane lub mogły względnie powinny być przewidziane. Z drugiej strony wypada zaznaczyć, że prawo karne odnosi pojęcie subjektywizmu tylko do czynów przestępnych, uznanych za takie przez pozytywne prawo, a nie przez sprawcę. Dla prawa karnego nie przedstawia tedy żadnego interesu czyn, niezakazany pod groźbą kary, popełniony jednak przez sprawcę w przekonaniu, że czyn ten jest przestępny. Np. ktoś poluje w czasie dozwolonym, sądzi jednak, wobec nieznajomości przepisów prawa łowieckiego, że czas, w którym poluje jest, czasem ochronnym, że więc popełnia przestępstwo łowieckie. W tym przypadku mamy t. zw. przestępstwo urojone (delictum putativum) nie podlegające karze, choć sprawca miał zły zamiar.

Zasada subjektywizmu, przenikająca polskie prawo karne, dotyczy również okoliczności oraz następstw czynu, od których zależy wyższa karalność. Artykuł bowiem 15 k. k. głosi:

„§ 1. Okoliczności, od których zależy wyższa karalność uwzględnia się tylko wówczas, gdy sprawca o nich wiedział lub powinien był wiedzieć.

§ 2. Następstwa czynu, od których zależy wyższa karalność uwzględnia się wówczas, gdy sprawca je przewidywał albo powinien był przewidywać".

Dopełnieniem zasady winy subjektywnej jest zasada winy indywidualnej. Treścią tej ostatniej zasady jest, że każdy sprawca odpowiada tylko za swoje czyny, a nie za cudze, że więc odpowiedzialność karna danego sprawcy nie pozostaje w zależności od odpowiedzialności karnej innego sprawcy. Jeśli tedy np. osoba A za namową osoby B popełniła przestępstwo, wówczas osoba A odpowiada karnie za popełnione przestępstwo, a osoba B za namawianie do przestępstwa, przyczem odpowiedzialność osoby B istnieje bez względu na to, czy osoba A popełniła przestępstwo na skutek namowy, czy też pozostała obojętna na namowę. Zasadę winy indywidualnej wypowiada art. 16 k. k. w następujących słowach: „Okoliczności, wpływające na karalność czynu uwzględnia się tylko co do tej osoby, której dotyczą".

V.

Usiłowanie. Prawo pierwotne uzależnia odpowiedzialność karną sprawcy od zaistnienia niekorzystnej dla interesów grupy społecznej — zmiany w świecie zewnętrznym. Jeśli sprawca takiej zmiany nie spowodował, wówczas nie odpowiada karnie.

Nowsze ustawodawstwa idą dalej. Znają odpowiedzialność karną sprawcy także wówczas, gdy sprawca okazał wolę wywołania skutku przestępnego i w tym kierunku działał, choćby skutek ten faktycznie nie nastąpił, czyli gdy sprawca usiłował dokonać przestępstwa [1]).

Polski kodeks karny poświęca instytucji usiłowania artykuły 23 — 25 k. k. Według tego kodeksu usiłowanie zachodzi wówczas, gdy ktoś w zamiarze popełnienia przestępstwa przedsiębierze działanie, skierowane bezpośrednio ku urzeczywistnieniu tego zamiaru, lecz zamierzonego przestępstwa nie dokonywa. Obojętną jest rzeczą, z jakich powodów skutek przestępny nie nastąpił. Powody te mogą być zależne od sprawcy, mogą też być od niego niezależne.

Wobec tego usiłowanie zachodzi także wówczas, kiedy sprawca nie wiedział, że dokonanie jest niemożliwe ze względu na brak przedmiotu nadającego się do dokonania na nim zamierzonego przestępstwa [1]), lub ze względu na użycie środka, nie nadającego się do wywołania zamierzonego skutku [2]). W tym ostatnim przypadku mamy usiłowanie t. zw. nieudolne co do przedmiotu i środka przestępstwa.

Na istotę usiłowania składają się zatem trzy czynniki:

1) zły zamiar (cogitare),

2) działanie przestępne (ad actum procedere),

3) brak skutku przestępnego (non perficere).

Wobec braku złego zamiaru przy przestępstwach nieumyślnych, a braku działania przy przestępstwach z opuszczenia (zwykłych lub kwalifikowanych przez następstwa) niema usiłowania przy tych przestępstwach. Usiłowanie więc może wystąpić tylko przy przestępstwach umyślnych, opartych na działaniu.

Polski kodeks karny uważa usiłowanie za czyn karygodny. Zasada ta wypływa z przyjętego przez polskie prawo karne subjektywizmu w dziedzinie winy i odpowiedzialności karnej. Sprawca odpowiada za przestępstwo usiłowane tak, jak za przestępstwo dokonane. Przy usiłowaniu atoli nieudolnem może władza karząca zastosować nadzwyczajne łagodzenie kary.

Wyjątkowo nie ulega sprawca odpowiedzialności karnej, a nawet nie popełnia czynu bezprawnego:

a) przy usiłowaniu nieudolnem, jeżeli sprawca dla wywołania wyniku przestępnego stosował tylko gusła i czary, wierząc z powodu zabobonu lub ciemnoty w skuteczność swego działania;

b) jeśli sprawca dobrowolnie odstąpił od rozpoczętego działania przed jego ukończeniem, zanim rozpoczęte działanie zostało przez władzę odkryte względnie zanim sprawca dowiedział się o odkryciu działania (odstąpienie od usiłowania (zaniechanego));

c) jeśli sprawca dobrowolnie zapobiegł powstaniu skutku przestępnego, mogącego wyniknąć z ukończonego działania, zanim władza dowiedziała się o jego przestępstwie względ-

[1]) Zależnie od tego, czy skutek przestępny zaistniał, czy nie, dzieli się przestępstwa na dokonane (skutek nastąpił) i usiłowane (skutek nie nastąpił).

[1]) Np. sprawca w zamiarze kradzieży zabiera płaszcz w restauracji, sądząc, że płaszcz ten jest cudzy, tymczasem, jak się później okazało, płaszcz zabrany stanowi własność sprawcy.

[2]) Np. sprawca w zamiarze uśmiercenia człowieka podaje mu herbatę, do której wlał przez omyłkę wino zamiast trucizny.

nie zanim sprawca dowiedział się, że władza odkryła przestępstwo (czynny żal).

Prawo o wykroczeniach nie zna odpowiedzialności za usiłowanie. Znają ją natomiast przepisy wprowadzające kodeks karny i prawo o wykroczeniach. Według art. 12 § 1 tych przepisów sprawca odpowiada za usiłowane wykroczenie wówczas, jeżeli szczególne przepisy, obowiązujące w chwili wejścia w życie prawa o wykroczeniach, taką odpowiedzialność przewidują[1]). Do tych szczególnych przepisów, przewidujących karygodność usiłowania, należy np.:

1) przepis art. 104 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 sierpnia 1927 r. o zwalczaniu chorób zwierzęcych (Dz. U. R. P. Nr. 77 poz. 673),

2) art. 21 ustawy z dnia 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych (Dz. U. R. P. Nr. 89 poz. 656 z 1921 r. i Dz. U. R. P. Nr. 18 poz. 151 z 1928r.).

VI.

Podżeganie i pomocnictwo. Życiu codziennemu jak i praktyce władz karzących znane są, dość liczne zresztą, przypadki popełniania przez sprawcę czynu przestępnego pod wpływem innej czy innych osób. Wpływ ten przejawia się w dwóch zasadniczych formach, występujących w pozytywnem prawie karnem oraz w literaturze prawniczej pod nazwą: podżeganie i pomocnictwo.

[1]) Jakkolwiek w sprawach o wykroczenia usiłowanie zasadniczo nie jest przestępstwem, podkreślić jednak należy, że prawo karne administracyjne — w walce z przestępczością — zwraca uwagę swą także na działanie, wiodące bezpośrednio do popełnienia wykroczenia. Wyrazem tego zainteresowania się prawa karnego administracyjnego jest przepis art. 8 ust. 1 lit. e) rozporządzenia o postępowaniu karno-administracyjnem (Dz. U. R. P. Nr. 38 poz. 365 z 1928 r.), który głosi: „Policja Państwowa może zatrzymać osobę schwytaną na gorącym uczynku wykroczenia, przewidzianego w art. 1, z powodu obawy ukrywania się, jeżeli tylko przez zatrzymanie można zapobiec skutecznie spełnieniu przestępstwa lub usiłowaniu jego spełnienia". Przepis ten pod względem techniki redakcyjnej pozostawia wiele do życzenia. Nie ulega atoli wątpliwości, że ustawodawcy chodziło o to, by przeszkodzić ukończeniu działania, prowadzącego bezpośrednio do wywołania skutku przestępnego i w tym celu ustawodawca zezwala na zatrzymanie osoby, która takie działanie rozwinęła. Zatrzymanie zatem ma w tym przypadku charakter środka zabezpieczającego (zob. również uwagi krytyczne D-ra Budziaka o przepisie art. 8 ust. 1 lit. e) rozp. o postęp. karno-admin., zawarte w jego artykule p. t. „Zatrzymanie sprawcy wykroczenia w postępowaniu karno-administracyjnem" — Gazeta Admin. i P. P. Nr. 10 z 1929 r. str. 357—359).

Instytucje podżegania i pomocnictwa omawia polski kodeks karny w rozdziale IV, a prawo o wykroczeniach w art 5.

Podżegaczem jest osoba, która nakłania sprawcę do popełnienia przestępstwa. Podżegacz budzi więc u sprawcy zamiar dokonania przestępstwa i czyni to za pośrednictwem rozkazu, porady, przedstawienia korzyści wynikających z przestępstwa i t. p.[1]).

Pomocnictwem nazywamy udzielenie sprawcy pomocy do popełnienia przestępstwa. Pomocnictwo może być fizyczne lub duchowe (psychiczne). Pomocnik fizyczny udziela pomocy czynem t. zn. dostarcza siły fizycznej, środków i narzędzi potrzebnych do lepszego wykonania przestępstwa, usuwa przeszkody, stoi na straży i t. p.

Pomocnik duchowy udziela pomocy słowem t. zn. utrwala sprawcę w zamiarze popełnienia przestępstwa, udziela mu rad, wskazówek, instrukcyj. Pomocnikiem duchowym jest także ten, kto przyrzeka udzielić sprawcy po dokonaniu przestępstwa — pomocy fizycznej lub schronienia, choćby następnie po dokonaniu przestępstwa przyrzeczenia nie dotrzymał.

Podżeganie jak i pomocnictwo dopierają się na złym zamiarze (bezpośrednim lub ewentualnym), niema nieumyślnego podżegania czy pomocnictwa. Obok złego zamiaru wymaga się, by czyn (działanie lub zaniechanie), do którego odnosi się podżeganie czy pomocnictwo, był przestępstwem w rozumieniu prawa karnego, przyczem obojętne jest, czy przestępstwo jest umyślne czy też nieumyślne. Wobec braku złego zamiaru nie jest podżegaczem ten, kto mimowoli przez opowiedzenie zdarzenia kryminalistycznego spowodował popełnienie czynu karygodnego przez inną osobę. Wobec braku cech przestępstwa, nie będzie podżegaczem czy też pomocnikiem, kto nakłania kogoś do działania w obronie koniecznej czy też udziela pomocy osobie działającej w obronie koniecznej, akt bowiem obrony koniecznej jest aktem prawnym.

[1]) Makarewicz (Kodeks Karny z komentarzem — trzecie wydanie Lwów 1932 r. str. 195 i 253) zaznacza, że cechą podżegania jest nakłanianie i n d y w i d u a l n i e oznaczonej osoby do popełnienia przestępstwa. Ta cecha odróżnia podżeganie do nawoływania do przestępstwa (art. 154 k. k.), gdyż nawoływanie jest skierowane ad personam incertam, do osób bliżej nieznanych, nie działa na indywidualną psychikę, jest ogólnem zachęcaniem bez stosowania argumentów ad hominem, działających na daną psychikę. Nawoływanie do przestępstwa nie może być przeto podżeganiem.

W polskim kodeksie karnym podżeganie i pomocnictwo są odrębnemi, samoistnemi formami przestępstwa, to też możliwe są połączenia obu tych form np. podżeganie do pomocnictwa. Dalszą naturalną konsekwencją wypływającą z uznania podżegacza i pomocnika za samoistne typy przestępców, odrębne od sprawcy, jest postanowienie art. 28 k. k. głoszące, że podżegacz i pomocnik ponoszą odpowiedzialność karną w granicach swego zamiaru, niezależnie od odpowiedzialności osoby, która zamierzonego czynu dokonała lub miała dokonać. Postanowienie to jest rozwinięciem wyrażonej w art. 16 k. k. zasady indywidualności w dziedzinie odpowiedzialności karnej (str. 49 — 50 [1]). Polski kodeks karny odrzuca zatem zasadę udziału w cudzem przestępstwie, czyli t. zw. zasadę akcesoryjności winy, której to zasady treścią jest zawisłość odpowiedzialności karnej jednych osób od takiejże odpowiedzialności innych osób.

Z postanowienia art. 28 k. k. dadzą się wyprowadzić następujące wnioski:

a) Podżegacz i pomocnik odpowiadają bez względu na to, czy sprawca dokonał czynu, czy go usiłował dokonać, czy też osoba, która miała być sprawcą, porzuciła zamiar dokonania czynu. Podżegacz i pomocnik mogą zatem i wówczas odpowiadać, gdy niema sprawcy.

b) Podżegacz i pomocnik nie odpowiadają za czyny sprawcy, wychodzące poza granice zamiaru podżegacza i pomocnika.

c) Podżegacz i pomocnik odpowiadają za podżeganie względnie pomocnictwo, a nie jako sprawcy, — chociaż sprawca — z powodu swej niepoczytalności (art. 17 k. k.) — nie podlega karze za czyn swój, będący przestępstwem.

d) Osoba, która nakłania do działania lub udziela pomocy, jest sprawcą, a nie podżegaczem czy pomocnikiem, jeśli czyn, dokonany przez sprawcę, nie jest, ale tylko w odniesieniu do sprawcy (art. art. 19 i 20 k. k.) przestępstwem.

e) Za podżeganie i pomocnictwo grozi kara w wysokości przewidzianej dla danego przestępstwa dokonanego. Wyjątki od tej zasady zawarte są w art. art. 29 i 30 k. k., mianowicie:

aa) Jeżeli przestępstwa nie dokonano, podżegacz i pomocnik odpowiadają jak za **usiłowanie** tego przestępstwa. Postanowienie to ma praktyczne znaczenie, gdyż władza karząca może, w przypadkach określonych w art. 23 § 2 k. k., zastosować względem podżegacza i pomocnika nadzwyczajne złagodzenie kary (art. 24 § 2 k. k.), poza tem fakt niedokonania przestępstwa przez sprawcę może władza karząca wziąć przy wymiarze kary za podżeganie i pomocnictwo jako okoliczność łagodzącą.

bb) Jeżeli przestępstwa nie usiłowano dokonać, podżegacz i pomocnik odpowiadają jak za usiłowanie, władza karząca może jednak zastosować do nich nadzwyczajne złagodzenie kary lub ich od kary uwolnić.

cc) Jeżeli podżegacz i pomocnik okazali czynny żal, t. zn. dobrowolnie zapobiegli skutkom swego ukończonego działania, wówczas nietylko nie podlegają karze, ale nawet nie popełniają przestępstwa.

dd) Jeżeli podżegacz i pomocnik nie zapobiegli skutkom swego ukończonego działania, jednak starali się tym skutkom zapobiec, wówczas władza karząca może zastosować do podżegacza i pomocnika nadzwyczajne złagodzenie kary.

Powyższe wyjątkowe przepisy (pkt c od aa) do dd) nie mają zastosowania do prowokatorów, t. j. tych, którzy nakłaniają inną osobę do popełnienia przestępstwa w celu skierowania przeciwko niej postępowania karnego.

Zawarte w kodeksie karnym zasady — odnoszące się do podżegania i pomocnictwa — przyjmuje prawo o wykroczeniach, z następującemi zmianami:

1) Podżegacz ponosi odpowiedzialność tylko wówczas, jeśli **jednocześnie** zachodzą dwa następujące warunki:

a) wykroczenie zostało dokonane,

b) sprawca nie miał lat 17, albo nie był zdolny do należytego pojmowania przedsiębranego działania lub kierowania swem działaniem, albo pozostawał w stosunku zależności od podżegacza.

2) Czynny żal nie zwalnia podżegacza od odpowiedzialności karnej. Wynika to z art. 2 prawa o wykroczeniach, który to artykuł nie przytacza postanowień art. art. 28—30 k. k.

3) Pomocnictwo nie jest przestępstwem.

(C. d. n.).

[1]) Odstępstwem od tej zasady jest przepis art. 293 k. k.

MATERJAŁY USTAWODAWCZE.

Na podstawie uchwały Rady Ministrów z 17 stycznia 1936 r. zostały pismem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1936 r. (Nr. SS. 1/3—2) wniesione do Sejmu 3 projekty ustaw a to:

1) Ustawa o uposażeniu w samorządzie terytorjalnym,

2) Ustawa o służbie w samorządzie terytorjalnym,

3) Ustawa o odpowiedzialności służbowej członków organów zarządzających i funkcjonarjuszów w samorządzie terytorjalnym.

Poniżej podajemy przedruk uzasadnienia do tych projektów ustaw:

Uzasadnienie projektu ustawy uposażeniowej.

Naczelnemi przesłankami projektowanej ustawy o uposażeniach w samorządzie terytorjalnym są: 1) uregulowanie systemu uposażeń członków organów zarządzających i pracowników samorządowych przez jego uproszczenie, dostosowanie do stanu faktycznego oraz przez zbliżenie tego systemu do zasad uposażenia funkcjonarjuszów państwowych, unormowanie wreszcie pewnych szczegółów prawa uposażeniowego, opartego dotychczas na dość fragmentarycznych normach, oraz 2) uzyskanie pewnych oszczędności w administracji samorządowej.

I. Konieczność unormowania uposażeń w samorządzie terytorjalnym jest przedewszystkiem konsekwencją jednoczesnego opracowania ustaw o służbie w samorządzie terytorjalnym (pragmatyki) i o odpowiedzialności służbowej. Ustawa pragmatyczna dzieli pracowników na funkcjonarjuszów samorządowych, których charakter służbowy będzie publiczno-prawny, i pracowników kontraktowych, których charakter służbowy będzie posiadał cechy stosunku prywatno-prawnego, a dotychczasowe przepisy o uposażeniach w samorządzie z r. 1924 normują jedynie uposażenie pracowników administracyjnych, pomijając zakłady i przedsiębiorstwa samorządowe, nie tworząc naturalnie podziału pracowników na publiczno i prywatnoprawnych. Obecnie w stosunku do funkcjonarjuszów samorządowych i członków organów zarządzających, wobec ich charakteru funkcjonarjuszów publicznych przepisy uposażeniowe winny być zbliżone do przepisów, regulujących sprawę uposażeń funkcjonarjuszów państwowych, a pracownicy kontraktowi winni mieć uposażenie, oparte na dwustronnych umowach. Dotychczas obowiązujące rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 118, poz. 1073), oparte na ustawie uposażeniowej funkcjonarjuszów państwowych z dnia 9 października 1923 r., z biegiem czasu i stosownie do zmiany warunków, dwukrotnie ulegało nowelizacji, a mianowicie przez ustawę z dnia 15 marca 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr. 33, poz. 345) oraz przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 października 1933 r. (Dz. U. R. P. Nr. 83, poz. 667). Jednakże pomimo tych zmian rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. nie odpowiada potrzebom życia. Ostatnia nowelizacja została dokonana w związku ze zmianą systemu obliczania uposażeń funkcjonarjuszów państwowych, przeprowadzoną rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 października 1933 r. (Dz. U. R. P. Nr. 86, poz. 663). Zmiana systemu uposażeń funkcjonarjuszów państwowych nie mogła pociągnąć automatycznego zastosowania nowych uposażeń dla pracowników samorządowych, bez przeprowadzenia w nowych normach większych korektyw, uzasadnionych pewną odrębnością warunków pracy pracowników samorządowych, charakteryzującą się znacznie większem wewnętrznem zróżniczkowaniem pracowników samorządowych, w porównaniu z urzędnikami państwowymi (członkowie zarządów zawodowi i niezawodowi gmin wiejskich i różnej wielkości miast, pracownicy gminni, miejscy, powiatowi i wojewódzcy). Ponadto zmiana systemu uposażeń pracowników samorządowych wymagała przeprowadzenia studjów wstępnych nad stanem uposażeń, które wobec odmiennej struktury samorządu terytorjalnego w poszczególnych dzielnicach, do czasu wejścia w życie ustawy samorządowej z dnia 23 marca 1933 r. (Dz. U. R. P. Nr. 35, poz. 294) oraz fragmentaryczności obowiązujących przepisów, były mniej jednolite, niż uposażenie funkcjonarjuszów państwowych, unormowane oddawna jednolicie na całym obszarze Państwa.

Z powyższych względów koniecznem się stało stworzenie pewnego prowizorjum w obliczaniu uposażeń pracowników samorządowych i utrzymanie w mocy, na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 października 1933 r. zasad dotychczas obowiązujących, a zawartych w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. W ten sposób od 1934 r. została naruszona czasowo zasada dostosowania uposażenia pracowników samorządowych do uposażenia funkcjonarjuszów państwowych.

Obecnie, gdy ustrój samorządu został w zasadniczych zrębach ujednostajniony, odpowiednie studja zostały przeprowadzone oraz opracowane zasady pragmatyki służbowej w samorządzie, nie było możliwe utrzymanie nadal dotychczasowego stanu przejściowego, a w szczególności utrzymanie w mocy dla pracowników samorządowych przepisów ustawy z dnia 9 października 1923 r., które przestały obowiązywać względem funkcjonarjuszów państwowych, dla których zasadniczo były swego czasu wydane.

Dotychczasowy system uposażeń pracowników samorządowych, pochodzący z okresu zmiennej wartości i siły nabywczej pieniądza, przewidywał bardzo skomplikowany sposób obli-

czania uposażenia (ruchoma mnożna, automatyczny awans w szczeblach, dodatki regulacyjny i ekonomiczny, dodatek na mieszkanie, dodatek stołeczny, a również dodatek służbowy, funkcyjny i t. p.). Jednocześnie jednak skala uposażeń w tym systemie przewidziana nie wykazuje dostatecznej rozpiętości i elastyczności, umożliwiających słuszne wynagrodzenie bardzo różnorodnych funkcyj, spełnianych przez pracowników samorządowych.

Proponowana ustawa ma na celu zapobiec tym brakom, a mianowicie:

1) ma upodobnić system uposażenia członków organów zarządzających i funkcjonarjuszów samorządowych (publiczno-prawnych) do uposażenia funkcjonarjuszów państwowych. O przesłankach, na których opierała się ta zasada, wspomniano na wstępie. Obecnie dodać należy, że tak, jak przy uposażeniu funkcjonarjuszów państwowych, uposażenia członków organów zarządzających i funkcjonarjuszów samorządowych składają się z uposażenia zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego, przysługującego osobom, piastującym szczególnie odpowiedzialne lub też kierownicze stanowiska;

2) uproszczenie systemu obliczania uposażeń przez zniesienie ruchomej mnożnej, szczeblowania i wymiaru rozlicznych dodatków do uposażenia;

3) uelastycznienie systemu uposażeń przez rozgraniczenie uposażeń członków organów zarządzających, funkcjonarjuszów samorządowych i pracowników kontraktowych, co będzie odpowiadało różnorodności funkcyj przez nich spełnianych;

4) usunięcie pewnego chaosu w dziedzinie uposażeń oraz istniejącego gdzie niegdzie stanu bezprawnego, polegającego na przyznawaniu dodatków pozaustawowych, co było spowodowane zbyt sztywnemi ramami dotychczasowych uposażeń;

5) unormowanie szeregu kwestyj z zakresu prawa uposażeniowego dotychczas w samorządzie nienormowanych, jak np.: świadczenia w naturze, koszta przeniesień, zajęcia i t. p.

II. Zagadnienie oszczędności w budżetach związków samorządowych zostało w projekcie tym zrealizowane w następujący sposób:

1) projekt przewiduje przedewszystkiem nieco niższe uposażenie od dotychczasowego w poszczególnych grupach zarówno dla członków organów zarządzających, jak dla funkcjonarjuszów samorządowych, których stosunek służbowy będzie zawiązany po wejściu w życie tej ustawy. W stosunku zaś do członków organów zarządzających i pracowników zarówno publiczno-, jak i prywatno-prawnych, których ustawa ta zastanie na służbie, uposażenie ich ulegnie redukcji o kwotę podatku specjalnego, potrącanego na podstawie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 listopada 1935 r. (Dz. U. R. P. Nr. 82, poz. 502), t. j. od 5,5% do 15%. Na specjalną uwagę zasługuje tu również przepis art. 34, z którego wynika, że nowe stawki uposażenia w żadnym wypadku nie mogą spowodować podwyższenia dotychczas pobieranego uposażenia. Ponadto, oceniając stawki proponowanego uposażenia, trzeba zwrócić uwagę, że dotychczas a również i od 1 grudnia 1935 r. uposażenie to, jako ustalone brutto, jest faktycznie znacznie niższe, w porównaniu np. do odpowiednich płac funkcjonarjuszów państwowych. Skala obecnych potrąceń wynosi od 11% przy uposażeniu 200 zł. do 30% przy uposażeniu ponad 3.000., a potrącenia te wzrosną po ustawowem unormowaniu zaopatrzenia emerytalnego od 14% do 33% uposażenia;

2) projekt ustawy obejmuje w pewnym stopniu również pracowników zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, przyjętych po wejściu w życie ustawy. Uposażenie tych osób, dotychczas nieunormowane zasadami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 118, poz. 1073), było w szeregu wypadków zbyt wygórowane i w swej wysokości nieuzasadnione częstokroć żadnemi rzeczowemi względami;

3) wkońcu pewien efekt oszczędnościowy, na dłuższą jednak metę, da zniesienie automatycznego awansu przez zniesienie szczeblowania. Nie będzie to żadnem novum, lecz usankcjonowaniem istniejącego od 1932 r. stanu rzeczy w związkach samorządowych. Dzięki temu funkcjonarjusze samorządowi i członkowie organów zarządzających będą zrównani z funkcjonarjuszami państwowymi oraz uwolni to związki samorządowe od automatycznego wzrostu wydatków personalnych.

Uzasadnienie ogólne do projektu ustawy o służbie w samorządzie terytorjalnym.

Cel projektu.

Projektowana ustawa o służbie w samorządzie terytorjalnym łącznie z projektowanemi: ustawą o odpowiedzialności służbowej, o uposażeniach i ustawą emerytalną stanowić ma końcowy etap na drodze do uporządkowania i unowocześnienia samorządu terytorjalnego, stanowić ma uzupełnienie reformy tego samorządu, której punktem wyjścia jest ustawa samorządowa z dnia 23 marca 1933 r. (Dz. U. R. P. Nr. 35, poz. 294).

Projektowana ustawa ma na celu: 1) stworzenie jednolitej kodyfikacji prawa urzędniczego w samorządzie terytorjalnym, wyraźnie normującej całokształt stosunku służbowego oraz jasno formującej obowiązki i prawa pracowników, 2) stworzenie norm pragmatycznych również dla członków organów zarządzających.

Aktualność i pilny charakter projektowanych norm.

Wydanie skodyfikowanych ustaw pracowniczych dla samorządu terytorjalnego jest pilną koniecznością państwową, bowiem sprawna działalność samorządu zależy nietylko od samych, choćby najlepiej przemyślanych norm ustrojowych i nietylko od środków finansowych samorządu, ale decyduje o niej przedewszystkiem czynnik ludzki, który przez pracę swą wypełnia normy prawne żywą treścią. Nie

trzeba dowodzić, jaką rolę spełnia tu pracownik samorządowy, ten nieodzowny element stałości i fachowości, bez którego niepodobna wyobrazić sobie należytej obsługi rozległych potrzeb publicznych, jakie zaspakaja współczesny samorząd terytorjalny.

O wadze problemu pracowniczego dla prawidłowego rozwoju samorządu terytorjalnego świadczy liczba pracowników, jaką on zatrudnia. Stanowią oni cyfrę około 90 tysięcy ludzi (88.023), rozrzuconych na obszarze całego Państwa, nie licząc woj. śląskiego, wśród $3^1/_2$ zgórą tysięcy związków samorządowych różnych typów, wielkości i struktury prawnoustrojowej i gospodarczej.

A jak się przedstawia obecny stan prawny, na którym oparte są stosunki pracowników samorządowych?

Stanowi on całą mozaikę przepisów, sprzecznych z sobą w poszczególnych dzielnicach i stanowiących chaos, którego usunięcia domaga się życie samorządowe od szeregu już lat.

W każdej dzielnicy istnieje odrębny stan prawny. W województwach zachodnich opiera się on na przestarzałych przepisach, wywodzących się w pewnym zakresie jeszcze z Powszechnego Prawa Krajowego Pruskiego z 1794 r. i pruskiej ustawy z 30 lipca 1899 r. (Zb. u. pr. str. 141), oraz na wydanych z mocy tej ustawy statutach miejscowych. Na obszarze województw centralnych, wschodnich i południowych sprawy pracownicze tylko fragmentarycznie normują przepisy dzielnicowych ustaw ustrojowych oraz wspomniana wyżej ustawa samorządowa z 1933 r.; na obszarach tych w grę wchodzą jeszcze przepisy statutów miejscowych, częstokroć sprzeczne z sobą w poszczególnych związkach samorządowych i niekiedy odbiegające od potrzeb interesu publicznego. Zresztą statuty takie istnieją tylko w większości powiatowych związków samorządowych i miast średnich i dużych, w większości zaś miast mniejszych i gmin wiejskich takich norm lokalnych niema zupełnie.

Istniejące luki w dziedzinie pracowniczej wypełniają w części dwa rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych i o umowie o pracę robotników (Dz. U. R. P. Nr. 35 poz. 323 i 324) oraz ustawodawstwo ochronne. Nie było ono jednak tworzone z myślą o pracownikach związków publiczno-prawnych, jakiemi są związki samorządowe; to też niektóre ustawy ochronne wprost wyłączają z pod działania swych przepisów pracowników samorządowych, te zaś normy, które obejmują pracowników samorządowych, nie zawsze odpowiadają charakterowi ich stosunku służbowego i ich pracy.

Brak podstawowych założeń ustawowych w dziedzinie pracowniczej, luki, niedomówienia, a nawet sprzeczności w labiryncie dotychczasowych przepisów utrudniają należytą współpracę czynników pracowniczych z czynnikami kierowniczymi w samorządzie i są powodem nierzadkich sporów, które muszą rozstrzygać sądy cywilne, co naraża na trudności w gospodarce publicznej związki samorządowe, a pracowników pozbawia poczucia stałości i pewności.

To też ustawy pracownicze już od szeregu lat domagają się wydania, a zwloka powstała jedynie stąd, że musiały one ustąpić pierwszeństwa reformie ustrojowej samorządu. Skoro więc reforma ta stała się dziełem bezmała dokonanem, bezzwłoczne ustawowe rozwiązanie omawianych problemów staje się rzeczą konieczną, zwłaszcza, że w dużej mierze zależy od tego osiągnięcie pełnych korzyści dokonanej przebudowy ustroju. Przykładem ważnych względów ustrojowych, domagających się najszybszego uregulowania omawianej dziedziny, mogą być chcćby nowe gminy wiejskie (zbiorowe) w województwach południowych i zachodnich, gdzie brak należytych norm podstawowych w omawianej dziedzinie utrudnia prawidłową realizację reformy gminnej i opóźnia osiągnięcie pełnych jej korzyści dla samorządu i Państwa.

Wspólność norm dla członków organów zarządzających i pracowników.

Projektowana ustawa pragmatyczna ma obok pracowników samorządowych objąć również członków organów zarządzających. Pozostawienie bez uregulowania szeregu zagadnień pragmatyczno-służbowych członków zarządów byłoby rzeczą niesłuszną wobec niejasności i luk, jakie istnieją w tej dziedzinie w dotychczasowym stanie prawnym. Przykładem może być okoliczność, że dotychczas brak jest normy prawnej, wyraźnie określającej charakter stosunku członków organów zarządzających do tych związków, wskutek czego praktyka sądów powszechnych jest niejednolita, i gdy jedne, stojąc na stanowisku publiczno-prawnego stosunku, uważają się za niekompetentne do rozstrzygania powództw, inne stoją na odmiennem stanowisku i ferują wyroki. Niemniej wyraźnie występuje potrzeba uregulowania kwestyj prawno-służbowych na odcinku odpowiedzialności dyscyplinarnej, uposażeń i emerytur, a więc w dziedzinach, które wiążą się i wymagają wydania pragmatyki służbowej.

Projektując wspólne normy dla członków organów zarządzających i pracowników, projektodawca ani na chwilę nie zapoznawał teoretycznych i praktycznych różnic, jakie zachodzą pomiędzy charakterem mandatu członka organu zarządzającego, a charakterem stosunku służbowego pracownika. Przeciwnie, projektodawca różnice te należycie docenia zarówno ze stanowiska prawnego, społecznego, jak i hierarchji wykonywanych funkcyj i ponoszonej odpowiedzialności przez jednych i drugich. Rozciągając jednak szereg norm, dotyczących pracowników, na członków organów zarządzających, projektodawca wychodzi jedynie z założenia kodyfikacyjno-prawnego oraz przesłanek praktycznych.

Stworzenie odrębnych norm pragmatycznych, dyscyplinarnych, uposażeniowych i emerytalnych dla członków organów zarządzających wymagałoby wydania zamiast 4-ch, aż 8-miu ustaw, które w treści swej nieznacznieby się różniły. Taka inflacja norm prawnych nie jest

pożądana w omawianej dziedzinie i nie ma precedensu ani w ustawodawstwie zagranicznem, ani w ustawodawstwie polskiem. Przeciwnie, czyto rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonarjuszów państwowych (Dz. U. R. P. Nr. 118 poz. 1073), czy też rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 lutego 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr. 24 poz. 206), normujące odpowiedzialność dyscyplinarną członków zarządu i pracowników samorządowych na obszarze województw zachodnich,—stanowią normy wspólne zarówno dla członków organów zarządzających, jak i pracowników.

Przy opracowywaniu projektowanej ustawy brany był pod uwagę przynajmniej taki układ projektu, ażeby na czoło jego zasad wysunięte były normy, dotyczące członków zarządów, a w dalszej dopiero części — normy, dotyczące pracowników. Za przyjęciem jednak układu, jaki uwzględniono ostatecznie w projekcie ustawodawczym, zdecydowały jedynie względy praktyczne. Projektowana ustawa ma być kodyfikacją prawa urzędniczego, obejmującą około 90.000 pracowników samorządowych, układ więc ustawy powinien być najbardziej przystępny dla przeciętnego pracownika, dla którego ustawa ma być niejako „vade mecum" pragmatycznem. Natomiast ustawa pragmatyczna dotyczyć ma zaledwie kilku tysięcy członków zarządów i nie stanowi dla nich pełnej kodyfikacji pragmatycznej (szereg norm zawierają ustawy ustrojowe), wspomniane więc przed chwilą względy praktyczne nie mają dla tych osób takiego znaczenia, jak dla pracowników.

Naczelne przesłanki i założenia projektu.

Naczelną przesłanką projektowanej ustawy jest potrzeba sharmonizowania interesów związków samorządowych, jako pracodawców, z interesami pracowników oraz podporządkowanie interesów jednych i drugich interesowi publicznemu, potrzebom służby publicznej, do jakiej powołany jest samorząd w myśl art. 72 nowej Konstytucji.

Pracodawca bowiem, jakim jest związek samorządowy, jak i pracownik, to nie dwa stojące obok, a tem bardziej naprzeciw siebie podmioty o własnych odrębnych przeciwstawnych sobie interesach, lecz żywe, współdziałające z sobą elementy ważnych komórek administracji publicznej; w dziedzinie więc stosunków między temi dwoma czynnikami nie istnieją i nie mogą istnieć takie momenty, jak przewaga kapitału nad pracą, jak zagadnienie ochrony pracownika przed wyzyskiem, skoro działalność samorządu terytorjalnego ma na celu obsługę potrzeb życia publicznego i nie jest na zysk obliczona.

Wychodząc z powyższego naczelnego założenia, projekt ustawy zmierza do usunięcia z jednej strony występującej nierzadko dowolności w wykonywaniu władzy służbowej przez przełożonych związków samorządowych, a z drugiej—pracowników z pod działania prawa prywatnego i poddania ich normom prawa publicznego z jednoczesnem wprowadzeniem w stosunkach wzajemnych między pracownikiem i pracodawcą obustronnie i bezwzględnie obowiązujących nakazów i zakazów.

Projekt ustawy zmierza do jednolitego uregulowania we wszystkich związkach samorządowych: 1) charakteru prawnego stosunku służbowego, 2) zawiązania i rozwiązania stosunku służbowego oraz 3) obowiązków i praw pracowniczych.

Natura prawna stosunku służbowego.

Kwestja natury prawnej stosunku służbowego ma olbrzymie znaczenie praktyczne. Chodzi o to, czy ma być pozostawiona związkom samorządowym i pracownikom swoboda umów, czy więc mają być podmiotami prawa cywilnego, czy przeciwnie mają być stronami prawa publicznego, podporządkowanemi obustronnie bezwzględnie obowiązującym normom tego prawa. Z tem wiąże się również kwestja, czy władzami właściwemi do rozstrzygania spornych spraw pracowników mają być sądy, czy władze nadzorcze.

Zdaniem Rządu w dziedzinie pracowniczej nie może być ani samorządom, ani pracownikom pozostawiona zupełna swoboda umów, prowadząca konsekwentnie do zbyt dużej ich indywidualizacji i do różnorodności w stosunkach służbowych w różnych związkach samorządowych. Pewien zakres jednolitości jest postulatem, niewymagającym uzasadnienia.

Ponadto należy mieć na względzie, że w szeregu dziedzinach administracji i gospodarki publicznej, jaką reprezentuje samorząd, rozjemcą w sporach pomiędzy pracownikami a związkami samorządowemi nie powinien być sąd powszechny, kierujący się w ferowaniu wyroków nierzadko kategorjami przeważnie prawno-cywilistycznemi, które w gospodarce publicznej nie mogą dominować.

Wychodząc z powyższych przesłanek, nie możnaby pozostawić nadal odrębności w systemie prawnym, jaki w dziedzinie pracowniczej pozostawili zaborcy na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego, gdzie pracownik samorządowy ma prawo po wyczerpaniu toku instancyj nadzorczych dochodzić roszczeń, wynikających ze stosunku służbowego, przed sądami powszechnemi. Poza zastrzeżeniami bowiem, jaki system ten nastręcza ze stanowiska celowości, budzi on również wątpliwości natury prawno-konstytucyjnej, gdyż oddanie sądom powszechnym orzecznictwa w sprawach, uprzednio rozstrzyganych przez władze administracyjne (nadzorcze), oddałoby sądom powszechnym faktyczną kontrolę nad orzecznictwem władz administracyjnych, co w pewnej mierze uchybiałoby przepisom art. 70, ust (1), lit. b) Konstytucji kwietniowej, która kontrolę nad legalnością aktów administracyjnych zastrzega dla Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Przepis ust. (6), art. 68 Konstytucji zasady tej w niczem nie podważa, gdyż dotyczy orzecznictwa karno-administracyjnego, które jest częścią wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie karnej.

Stosunek publiczno-prawny.

Normując charakter prawny stosunku służbowego, projekt ustawy wychodzi z następujących przesłanek: tylko pewna część funkcjonarjuszów samorządowych wykonywa funkcje niewątpliwie publiczno-prawne, jakiemi są np. funkcje, wchodzące w zakres t. zw. administracji „zwierzchniczej" (imperjum). Publiczno-prawny charakter mogą mieć również czynności przygotowawcze, a nawet pomocnicze, jeżeli wiążą się bezpośrednio z t. zw. „władztwem administracyjnem". Stosunek służbowy pracowników, sprawujących omawiane wyżej funkcje, nie może ze względu na wagę i odpowiedzialność w wykonywaniu tych funkcyj różnić się w istocie od stosunku służbowego funkcjonarjuszów państwowych i wymaga tych samych kwalifikacyj, zdyscyplinowania i odpowiedzialności służbowej. Ta więc grupa pracowników, związana jak najściślej ze związkami samorządowemi, powinna być również związana z niemi mocnemi węzłami prawnemi. To też projekt ustawy stosunkowi służbowemu tej grupy pracowników nadaje charakter publiczno-prawny, odsyłając sprecyzowanie tego rodzaju stanowisk do norm wykonawczych (art. 6). W pierwszym rzędzie do tej grupy należeć będą pracownicy umysłowi administracji samorządowej (zarządu ogólnego), chyba że rozporządzenie wykonawcze wyłączy z tej zasady niektóre stanowiska, tak np. jak maszynistek, niekiedy sił kancelaryjnych i t. p. i utrzyma charakter prywatno-prawny stosunku służbowego takich pracowników.

Stosunek prywatno-prawny.

Natomiast znacznie większa grupa pracowników samorządowych, zarówno umysłowych, jak i fizycznych wykonywa najróżnorodniejsze czynności, wchodzące do zakresu gospodarczej działalności samorządu terytorjalnego, i zatrudniona jest, zwłaszcza w miastach, w ich rozległych urządzeniach, zakładach i przedsiębiorstwach. Poza małemi wyjątkami pracownicy tej grupy pod względem wykonywanych czynności nie są urzędnikami w ścisłem tego słowa znaczeniu (np. pracownicy „Agrilu" w Warszawie) i pod względem charakteru wykonywanych funkcyj nie różnią się od pracowników, zatrudnionych w instytucjach prywatnych. Niema zatem potrzeby wiązania tej grupy pracowników jakimś specjalnym węzłem prawnym ze związkami samorządowemi, gdyż sytuację prawną tych pracowników dostatecznie określają normy prawa cywilnego i ustawodawstwa społecznego oraz zawarte w tych granicach umowy zbiorowe i indywidualne.

To też projekt ustawy zachowuje dotychczasowy prywatno-prawny stosunek służbowy tych pracowników i w ten sposób nie wyłącza ich z pod działania dotychczasowych przepisów prawnych o umowie o pracę. Pracownicy ci nadal będą pozostawali pod mocą ustawodawstwa pracy i ustawodawstwa ochronnego, normującego zasady układów zbiorowych oraz sprawę godzin pracy, prawa do urlopu i t. p. — pracownicy ci mogą również nadal dobrowolnie zrzeszać się w stowarzyszenia i związki zawodowe.

Nieznaczne ograniczenia swobody umów.

Ponieważ jednak pracownicy ci, pomimo prywatno prawnego charakteru ich stosunku, są nadal pracownikami, opłacanymi ze środków publicznych, a pracodawcą pracowników tych są związki publiczno-prawne kierowane przez organa o zmieniającym się składzie, przeto projektowana ustawa poddaje prawa stron w zakresie wypowiedzeń umów pewnym kategorycznym nakazom, ograniczając w ten sposób, w nieznacznym zresztą stopniu, bo tylko na odcinku wypowiedzeń umów, swobodę umów (art. 76). Ale i pod tym względem projektowana ustawa nie narusza tego minimum, jakie dają pracownikowi przepisy dekretów Prezydenta R. P. z 1928 roku i Kodeksu Zobowiązań, przeciwnie projekt pozwala na pewne rozszerzenie tego minimum (art. 76 ust. (1)—(2).

Wzory i odstępstwa od zasad pragmatyki państwowej.

Projektowana ustawa, dzieląc stanowiska pracownicze na stanowiska, obsadzane w drodze nominacji i stanowiska, obsadzane w drodze umów służbowych, nie daje związkom samorządowym swobody co do wyboru jednej z tych dwóch form zawiązania stosunku służbowego. Stanowiska zastrzeżone dla nominacji, nie mogą być obsadzane w drodze umów (wyjątek stanowi art. 8, ust. (1) i (2) i naodwrót. Takiego ograniczenia w stosunku do władz służbowych nie przewiduje pragmatyka państwowa, to też w służbie państwowej jedne i te same stanowiska są w praktyce obsadzane zarówno przez funkcjonarjuszów mianowanych, jak i pracowników kontraktowych. Pozostawienie takiej swobody związkom samorządowym mogłoby przekreślić uzasadnioną powyżej celowość podziału pracowników na publiczno i prywatno-prawnych, a poza tem związki samorządowe przez szerokie korzystanie z możności obsadzania stanowisk pracowniczych w drodze umów mogłyby w praktyce udaremnić zasadę podporządkowania stron w zakresie publiczno prawnych stosunków kategorycznym nakazom ustawowym, których wprowadzenie w życie ma zapewnić samorządom sprężystą i harmonijną działalność.

Poza powyższą zasadniczą różnicą projektowana ustawa w zakresie norm, dotyczących zawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku publiczno-prawnego wzoruje się w znacznej mierze na przepisach pragmatyki państwowej (ustawy z dn. 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej Dz. U. R. P. Nr. 21, poz. 164) ze zmianami, wprowadzonemi ustawą z dnia 21 marca 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 29, poz. 286 i rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. Dz. U. R. P. Nr. 87, poz. 737); w ten sposób projektowana ustawa upodabnia sytuację prawną pracowników samorządowych, których stosunek służbowy będzie publiczno-prawny, do sytuacji prawnej funkcjonarjuszów państwowych. To samo dotyczy obo-

wiązków i praw pracowników. Obowiązki, dość szczegółowo określone w projektowanej ustawie, mają być materjalnym substratem odpowiedzialności służbowej, regulowanej w odrębnym projekcie ustawodawczym. Projektowana ustawa pragmatyczna w porównaniu z przepisami pragmatyki państwowej uwzględnia tylko pewne odrębności, uzasadnione odrębnemi właściwościami służby samorządowej bardziej różnolitej i niepoddanej jednolitej hierarchji służbowej, jaka cechuje służbę państwową.

Uzasadnienie
do projektu ustawy o odpowiedzialności członków organów zarządzających i pracowników w samorządzie terytorjalnym.

Uzasadnienie ogólne

Cel i pilny charakter projektowanych norm.

Sprawa uregulowania odpowiedzialności służbowej członków organów zarządzających i funkcjonarjuszów samorządu terytorjalnego łączy się ściśle z uregulowaniem stosunków służbowych w samorządzie. Argumenty, które przemawiają za koniecznością ustawowego uregulowania zagadnień pragmatycznych w samorządzie, mają więc również pełne zastosowanie do zagadnień samorządowo-dyscyplinarnych.

W obecnym stanie jedynie na obszarze b. zaboru pruskiego jest sprawa odpowiedzialności służbowej w samorządzie uregulowana w sposób jednolity, a mianowicie rozporządzeniem Prezydenta R. P. z dnia 24 lutego 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr. 24, poz. 206); na pozostałych obszarach Państwa sprawa ta jest uregulowana w sposób jednolity, niewystarczający i nieodpowiadający wymaganiom nowoczesnym.

Nie można uznać za właściwe, aby funkcjonarjusze samorządowi, spełniający wszędzie funkcje te same, albo analogiczne, byli pod względem odpowiedzialności służbowej traktowani w różny sposób na różnych obszarach tego samego Państwa. Odpowiedzialność ta w wielu związkach samorządowych unormowana jest w sposób krzywdzący dla pracownika i odbiegający od elementarnych zasad sui generis „wymiaru sprawiedliwości"; a w wielu związkach (np. w małych miastach, oraz gminach wiejskich) na obszarze województw centralnych, wschodnich i południowych odpowiedzialność ta — wogóle nie jest uregulowana. Powyższy stan rzeczy stwarza stały ferment wśród pracowników, powoduje wiele zażaleń do władz nadzorczych i szereg procesów sądowych ze szkodą dla normalnego funkcjonowania administracji i gospodarki samorządowej.

W związku z nadaniem charakteru publiczno-prawnego stosunkowi służbowemu pewnej kategorji pracowników samorządowych—jak się to projektuje w ustawie o służbie w samorządzie terytorjalnym — jest rzeczą konieczną wyraźnie określić odpowiedzialność służbową tej kategorji pracowników.

Z powyższego wynika, że sprawa ustawowego uregulowania zagadnień dyscyplinarnych w samorządzie terytorjalnym ma charakter doniosły, pilny i aktualny.

Odpowiedzialność dyscyplinarna członków organów zarządzających.

Uzasadnienie ogólne do projektu ustawy o służbie w samorządzie terytorjalnym tłumaczy dokładnie objęcie jedną ustawą zarówno członków organów zarządzających, jak i pracowników samorządowych. Argumenty te stosuje się również do wspólnego uregulowania zagadnienia odpowiedzialności służbowej. Projektodawca, doceniając należycie teoretyczne i praktyczne różnice między charakterem odpowiedzialności dyscyplinarnej członków organów zarządzających oraz pracowników samorządowych, powodował się jednak ważnemi względami techniki kodyfikacyjnej, a mianowicie niedopuszczalnością „inflacji" legislacyjnej, którąby powodowała niepotrzebny wydatek czasu czynników ustawodawczych, a równocześnie utrudniała orjentację osobom, których projektowana ustawa ma dotyczyć.

Stosunek projektu do rozporządzenia z 24 lutego 1928 r.

W podstawowych założeniach projekt ustawy wzoruje się na przepisach wspomnianego rozporządzenia Prezydenta R. P. z 24 lutego 1928 r., uwzględniając pewne korektywy, jakie nasunęło doświadczenie 7-mioletniego zgórą stosowania tego rozporządzenia. Projektowana ustawa, w przeciwieństwie do rozporządzenia 1928 r., pomija zupełnie członków organów kolegjalnych, współdziałających z władzami rządowemi w wykonywaniu zadań administracji ogólnej, oraz członków zarządu i funkcjonarjuszów samorządu gospodarczego, bowiem niema racji łącznego traktowania odpowiedzialności tych osób z odpowiedzialnością w samorządzie terytorjalnym.

Najważniejsze zagadnienia, które porusza projekt.

Projektowana ustawa reguluje nietylko zasady odpowiedzialności służbowej, ale również ramowo podstawowe zasady, dotyczące organizacji władz dyscyplinarnych i postępowania dyscyplinarnego, pragnie bowiem spetryfikować pewne normy zabezpieczające prawa członków organów zarządzających i funkcjonarjuszów, jako stron w postępowaniu dyscyplinarnem, co z punktu widzenia większej stabilizacji prawnej i moralnej tych osób ma duże znaczenie, zwłaszcza jeżeli zważy się, że chodzi o korpus ludzi zatrudnionych w organizacji, hierarchicznie niezależnej od Rządu.

Z tych samych powodów ustala projekt zasady i elementy, jakie muszą być uwzględnione przy powoływaniu składu i normowaniu toku instancji komisyj dyscyplinarnych, odsyłając szczegóły w tym zakresie do norm wykonawczych. W składzie komisyj dyscyplinarnych I instancji musi być uwzględniony czynnik obywatelski (art. 26 ust. (4) oraz członek organu

zarządzającego, względnie pracownik zorjentowany najlepiej w stosunkach służbowych, w których pozostaje obwiniony (art. 20 ust. (5)—(7)).

Z tych samych względów projekt ustawy, normując szereg najistotniejszych zasad postępowania dyscyplinarnego, znacznie ścieśnia zakres norm wykonawczych w porównaniu z dekretem Prezydenta R. P. z dnia 7 października 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr. 87, poz. 738) o organizacji władz i postępowaniu dyscyplinarnem przeciw funkcjonarjuszom państwowym.

Stosunek do norm o odpowiedzialności funkcjonarjuszów państwowych.

Poza tem zasady projektu nie odbiegają znacznie od zasad, normujących odpowiedzialność służbową, oraz postępowanie dyscyplinarne, dotyczące funkcjonarjuszów państwowych. Za tem przemawia potrzeba upodobnienia sytuacji prawnej funkcjonarjuszów samorządowych do sytuacji funkcjonarjuszów państwowych, jako pokrewnych sobie grup pracowników służby publicznej.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego.

Bezprawne działanie zgodnie z decyzją władzy (art. 1 i 20 k. k. w zw. z art. 27 ustawy z 3.VI.1924 r. o poczcie, telegrafie i telefonie, Dz. U. poz. 481/33).

Postąpienie obywatela zgodnie z decyzją właściwej władzy, chociażby błędnie wydaną, nie może być uważane za bezprawne działanie uzasadniające karalność. Założenie zatem drugiego aparatu radjoodbiorczego, po uprzedniem uzyskaniu od naczelnika urzędu pocztowego stwierdzenia, iż dołączenie drugiego aparatu do tej samej anteny nie wymaga osobnego zgłoszenia i płacenia opłat, nie może uzasadniać odpowiedzialności na podstawie art. 29 ustawy o poczcie, telegrafie i telefonie (Dz. U. poz. 481/33) z 22 V 35 r. 2 K. 376/35).

Podmiotowa istota czynu z art. 148 k. k.

Do podmiotowej istoty czynu z art. 148 k. k. nie jest konieczna znajomość konkretnego przestępstwa, którego ściganie przez okazaną pomoc utrudnia się lub udaremnia (24 VI 35 r. 2 K. 694/35).

Pojęcie samowoli (art. 251 k. k.).

Zmuszenie przemocą lub groźbą bezprawną do zaniechania i znoszenia czegoś, co godzi w prawo posiadania, stanowi przestępstwo z art. 251 k. k., chociażby do tego działania sprawca rościł sobie słuszne pretensje z innego tytułu. Obojętną jest rzeczą, czy posiadacz pewnej rzeczy lub pewnego prawa opiera swój tytuł na umowie bezpośredniej z właścicielem, czy też na umowie z poprzednikiem obecnego właściciela, byleby pokrzywdzony posiadanie wykonywał (17 VI 35 r. 1 K. 368/35).

Art. 12 rozp. Prezydenta R. P. z 24 X 1934 r. o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa (Dz. U. Nr. 94 poz. 851).

Istota przestępstwa z art. 12 rozp. Prezydenta R. P. z 24 X 1934 r. o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa (Dz. U. poz 85) nie zależy od tego, żeby informacje wojskowe były rządowi obcego państwa nieznane, nowe lub żeby szkodliwe in potentia informowanie zrządziło sile zbrojnej dającą się konkretnie ustalić szkodę (21 VI 35 r. 2 K. 908/35).

St. Czerwiński.

Orzecznictwo Najw. Trybunału Administracyjnego.

Ustanie obowiązku ubezpieczenia, przewidzianego w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 XI 1927 r. Dz. U. poz. 911, z chwilą utraty przez pracownika umysłowego zdolności do wykonywania zawodu.

Pracownik umysłowy, który w chwili rozpoczęcia swego zatrudnienia był zdolny do wykonywania swego zawodu i podlegał obowiązkowi ubezpieczenia, ustanowionemu w rozporządzeniu Prezydenta R. P. z 24 listopada 1927 r. Dz. U. poz. 911, a następnie utracił powyższą zdolność, (art. 22 i in.), przestaje podlegać wspomnianemu wyżej obowiązkowi i to niezależnie, tak od tego, czy faktycznie pozostaje nadal w zatrudnieniu, jak i od tego, czy nabył prawo do renty inwalidzkiej lub starczej.

W sprawie ze skargi Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Warszawie na orzeczenie Ministerstwa Opieki Społecznej z 11 maja 1934 r., dotyczące obowiązku ubezpieczenia ś. p. Grzegorza B., N. T. A. uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą.

Motywy: Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Warszawie orzeczeniem z 26 maja 1933 r. stwierdził, że Grzegorz B., zgłoszony do ubezpieczenia i zatrudniony od 9 grudnia 1926 r. do 31 grudnia 1932 r. w charakterze kasjera w Banku Angielsko-Polskim, nie podlegał od 1 lipca 1932 r. obowiązkowi ubezpieczenia w myśl art. 5 p. 1 i art. 22 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 listopada 1927 r. Dz. U. poz. 911, ponieważ w czerwcu 1932 r. stał się trwale niezdolnym do wykonywania zawodu. Komisarjat Rządu na miasto Warszawę, decyzją z 9 marca 1934 r. nie uwzględnił odwołania Grzegorza B. od powyższego orzeczenia Z. U. P. U., a Minister-

stwo Opieki Społecznej orzeczeniem z 11 maja 1934 r., wydanem w załatwieniu dalszego odwołania, wniesionego przez Nadzieję B., wdowę po zmarłym w międzyczasie Grzegorzu, uchyliło decyzję Komisarjatu Rządu, zaznaczając w motywach, że ś. p. Grzegorz B. pozostawał do 31 grudnia 1932 r. w zatrudnieniu, że wprawdzie od 6 czerwca do 14 grudnia 1932 r. nie wykonywał swojej pracy, jednak następnie do niej powrócił i pracował do 31 grudnia 1932 r. w charakterze pomocnika kasjera, że w szczególności, jak stwierdzili świadkowie, przychodził w okresie od 14 do 31 grudnia 1932 r. regularnie codziennie do biura i spełniał poruczone mu czynności, że wobec tego w całym okresie od 6 czerwca do 31 grudnia 1932 r. „posiadał warunki, przez art. 7 ust. 2 i 3 cytowanego rozporządzenia przewidziane", że artykuł ten jest jedynie decydującym w kwestjach ustania obowiązku ubezpieczenia, że w ust. 2 i 3 tegoż artykułu określono wypadki powyższego ustania, że wypadkami temi są: utrata charakteru pracownika umysłowego, utrata zatrudnienia i nabycie prawa do renty inwalidzkiej względnie starczej i że żaden z tych wypadków nie ma miejsca w sprawie ś. p. Grzegorza B., gdyż pozostawał on do końca roku 1932 w zatrudnieniu w charakterze pracownika umysłowego i przed upływem tegoż roku nie posiadał 60 miesięcy składkowych. Ministerstwo nadmieniło wreszcie, że Z. U. P. U. i Komisarjat Rządu mylnie zastosowały art. 5 p. 1 wspomnianego wyżej rozporządzenia z 24 listopada 1927 r. dlatego, że przepis ten normuje kwestję, czy przy rozpoczęciu zatrudnienia dana osoba podlega obowiązkowi ubezpieczenia ze względu na swój stan zdrowia, nie dotyczy zaś kwestji ustania powstałego już obowiązku ubezpieczenia, gdyż ta ostatnia kwestja uregulowana jest w art. 7.

Na to orzeczenie ministerjalne wniósł Z. U. P. U. skargę do N. T. A., który rozważył, co następuje.

W art. 2 rozporządzenia z 24 listopada 1927 r. postanowiono, że obowiązkowi ubezpieczenia podlegają, o ile rozporządzenie to nie postanawia inaczej, pracownicy umysłowi, którzy: 1) są zatrudnieni u innych osób, 2) ukończyli szesnaście lat życia i 3) nie przekroczyli sześćdziesięciu lat życia. Warunki pod 1) i 3) zostały przez prawodawcę bliżej określone. Jak z przytoczonego wyżej przepisu wynika, obowiązek ubezpieczenia uzależniony jest od wymienionych wyżej trzech warunków, oraz od tego, że rozporządzenie, o którem mowa, nie postanawia inaczej, a zatem od warunku, że nie ma miejsca żadna okoliczność, wyłączająca w myśl tegoż rozporządzenia obowiązek ubezpieczenia. Okoliczności te zostały określone m. in. w art. 5. Według postanowień, zawartych w p. 1 tegoż artykułu, obowiązkowi ubezpieczenia nie podlegają osoby niezdolne w rozumieniu art. 22 (ust. 2 i 3) do wykonywania swego zawodu. Ponieważ art. 5 nie zawiera żadnego postanowienia, z którego wynikałoby, że niezdolni do wykonywania swego zawodu pracownicy umysłowi w tym tylko razie nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia, gdy ta niezdolność istniała już w chwili rozpoczęcia zatrudnienia, uznać należy, że także pracownik umysłowy, który w chwili rozpoczęcia swego zatrudnienia był zdolny do wykonywania swego zawodu, w razie utraty tej zdolności obowiązkowi temu nie podlega. Pracownik zatem umysłowy, który w chwili rozpoczęcia swego zatrudnienia był zdolny do wykonywania swego zawodu i podlegał obowiązkowi ubezpieczenia, a następnie utracił tę zdolność, przestaje podlegać powyższemu obowiązkowi.

Wniosek ten zgodny jest z postanowieniem, zawartem w art. 7, że obowiązek ubezpieczenia ustaje, gdy osoba ubezpieczona utraciła warunki, określone w art. 2. Do warunków tych bowiem należy, jak wyżej wykazano m. in. warunek nieistnienia żadnej okoliczności, wyłączającej obowiązek ubezpieczenia, a zatem także warunek nieistnienia niezdolności do wykonywania zawodu. Nadto także z art. 9 (ust. 1) wynika, że prawodawca uważa utratę zdolności do wykonywania zawodu za tytuł do wygaśnięcia obowiązkowego ubezpieczenia. W przepisie tym bowiem prawodawca, normując prawo dobrowolnego ubezpieczenia osób, co do których ustało ubezpieczenie obowiązkowe, odróżnia wyraźnie osoby, co do których ustanie to nastąpiło z powodu niezdolności do wykonywania zawodu, od osób, co do których ustanie powyższe nastąpiło z innych powodów.

Zaznaczyć zarazem należy, że pojęcie niezdolności do wykonywania zawodu zostało określone w art. 22 i że z określenia tego bynajmniej nie wynika, iż do istoty powyższej niezdolności należy faktycznie zaniechanie pełnienia czynności. Faktyczne pełnienie czynności samo przez się nie wyklucza zatem jeszcze niezdolności w rozumieniu rozporządzenia z 24 listopada 1927 r. Nadto z art. 7 (ust. 2) tegoż rozporządzenia wynika, że utrata zdolności do wykonywania zawodu a uzyskanie prawa do renty inwalidzkiej lub starczej — są odrębnemi przyczynami ustania obowiązku ubezpieczenia. Utrata powyższej zdolności powoduje zatem ustanie obowiązku ubezpieczenia niezależnie od tego, czy dana osoba nabyła prawo do jednej z wymienionych rent.

Ś. p. Grzegorz B. mógłby więc być, mimo pozostawania w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 1932 r. w zatrudnieniu, uznany za niepodlegającego obowiązkowi ubezpieczenia w tym okresie, gdyby w ciągu tego czasu był niezdolny do wykonywania zawodu w sposób, wykluczający obowiązek ubezpieczenia. Tej ostatniej kwestji Ministerstwo jednak nie rozstrzygnęło, wychodząc z założenia, że niezdolność powyższa sama nie powoduje wygaśnięcia obowiązku ubezpieczenia.

Gdy zaś to założenie nie jest prawnie uzasadnione, należało uchylić zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą.

(Wyrok z 16 IX 1935 r. l. rej. 6816/34)

W. Borkowski,
sędzia N. T. A.

KRONIKA.

ADMINISTRACJA.

O właściwem stosowaniu środków przymusowych w administracji. Mstwo Spr. Wewn. w okólniku Nr. 4 z 30 I r. b. zwróciło uwagę władzom podległym na to, iż zdarzają się wypadki, że władze administracji ogólnej, stosując przepisy postępowania przymusowego w administracji (Dz. U. R. P. z r. 1928 Nr. 36, poz. 342), nie zwracają dostatecznej uwagi na przepisy art. 5 i 6 tego postępowania, które zalecają przy stosowaniu środków egzekucyjnych wybierać środek najłagodniejszy, oraz przy egzekucji na majątku zachowywać minimum utrzymania egzekwowanego oraz osób będących na jego utrzymaniu. Przepisy te przeto ograniczają sferę zastosowania środków przymusowych i równocześnie wyjaśniają istotny sens postępowania przymusowego w administracji. W praktyce bowiem zaobserwowano fakty tego rodzaju jak: stosowanie kary celem przymuszenia — przy egzekucji należności pieniężnych, lub wówczas gdy należało zastosować wykonanie zastępcze; nakładanie kary celem przymuszenia bez należytego upewnienia się, czy po wydaniu nakazu lub zakazu strona nakazanego obowiązku nie wykonała lub czy wydany zakaz przekroczyła; egzekwowanie nałożonej kary celem przymuszenia pomimo, że zobowiązany odnośny obowiązek, jakkolwiek w terminie spóźnionym, jednak wykonał; żądanie z reguły kosztów wykonania zastępczego, gdy takie zaliczenie powinno mieć miejsce jedynie w razie istotnej potrzeby; stosowanie środków przymusowych bez tytułu egzekucyjnego, jak np. celem przymuszenia do wykupienia świadectw przemysłowych i t. p.

Nadto min. spr. wewn. zwraca uwagę na dwa podstawowe warunki do wszczęcia postępowania przymusowego. a mianowicie: istnienie wykonalnego tytułu egzekucyjnego (art. 14) oraz uprzednie zagrożenie egzekucją ze wskazaniem środka egzekucyjnego (art. 16).

Powyższe formalności stanowią minimum gwarancyj, jakie przysługują zobowiązanemu, przeto władze powinny bezwarunkowo przestrzegać ich zachowania.

Specjalny podatek od wynagrodzeń, wypłacanych z funduszów publicznych. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych pismem okólnem z 29 I br. Nr. GB-15/31-7 podało do wiadomości i stosowania okólnik Ministerstwa Skarbu z dnia 11 stycznia 1936 r. Nr. D. V. 43296/1/35, zawierający wyjaśnienia w sprawie dekretu Prezydenta Rzplitej z 14 XI 1935 r. o specjalnym podatku od wynagrodzeń, wypłacanych z funduszów publicznych (Dz. U. R. P. Nr. 82 poz. 503).

do art. 2 ustęp (1).

1) Przez wyrażenie „wypłacane przez" rozumieć należy sam fakt wypłacania wynagrodzeń przez podmioty prawne, wymienione w ustępie (1) art. 2, bez względu na to, czy wynagrodzenia te płyną z funduszów tych podmiotów, czy też z funduszów podmiotów niewymienionych w ust. (1) art. 2.

2) Przez wyrażenie „państwowe ... przedsiębiorstwa" użyte w punkcie 2) ust. (1) art. 2, rozumieć należy tak przedsiębiorstwa, będące odrębnemi osobami prawnemi, jako też nie posiadające odrębnej osobowości. Nie są przedsiębiorstwami państwowemi przedsiębiorstwa spółek, w których Skarb Państwa jest udziałowcem (np. właścicielem akcyj, choćby nawet wszystkich).

do art. 2 ustęp (2).

3) Przepis ten zawiera ustawową interpretację pojęcia „wynagrodzenia", podlegającego w myśl dekretu opodatkowaniu. Zgodnie z tym przepisem podlegają opodatkowaniu wszelkie wynagrodzenia, jakie płatnik uzyskuje z tytułów w tym przepisie wymienionych, bez względu na to, jakiego rodzaju są te wynagrodzenia, lub jak się one nazywają.

Natomiast wolne są od podatku te wynagrodzenia, które przyznane są w y ł ą c z n i e na pokrycie kosztów, związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych. Do tych wynagrodzeń należą w szczególności:

a) należności z tytułu pełnienia czynności służbowych poza zwykłem miejscem służbowem oraz w razie przeniesienia na inne miejsce służbowe, jak diety, zwrot kosztów przejazdu, zwrot kosztów przewozu urządzenia domowego i t. p.

b) wypłacane żołnierzom dodatki: ćwiczebne, podczas zaokrętowania, asystencyjne i patrolowe;

c) ryczałty na przybory kancelaryjne, opał, światło, lokal, na posłańców, woźnych, na konserwację służbowych środków lokomocji oraz wzamian służbowych środków lokomocji i t. p.

4) Wolne są również od specjalnego podatku wynagrodzenia, wypłacane tytułem zwrotu kosztów pogrzebu (pośmiertne) oraz odprawy pośmiertne, wypłacane członkom rodziny zmarłego w związku z jego śmiercią.

5) Nie podlegają specjalnemu podatkowi wynagrodzenia, wypłacane za wynik pracy (umowa o dzieło) np. wynagrodzenia wypłacane nauczycielowi za ocenę książki szkolnej, w wojsku t. zw. zasiłki wynalazcze i t. p.

do art. 2 ustęp (3).

6) Przepisy tego ustępu stosują się również do osób, pełniących służbę na obszarze W. M. Gdańska.

7) Osoby pełniące służbę zagranicą i w W. M. Gdańsku i opłacające podatek dochodowy od uposażeń na rzecz państwa, na obszarze któ-

rego pełnią służbę, lub na rzecz W. M. Gdańska, wolne są od specjalnego podatku.

do art. 3 pkt. 1).

8) Podane w tym punkcie minimum 100 lub 110 złotych wolne są od podatku nietylko w tych wypadkach, gdy łączna suma wszystkich wynagrodzeń płatnika, jakie on wogóle pobiera nie przekracza 100 lub 110 złotych, lecz także wówczas, gdy płatnik pobiera wynagrodzenia od kilku władz, instytucyj i t, p., wypłacających mu odrębnie te wynagrodzenia i gdy wynagrodzenie wypłacone w ciągu miesiąca przez poszczególną władzę, instytucje i t. p. nie przekracza złotych 100 lub 110.

do art. 4.

9) Za „poszczególną władzę, urząd, przedsiębiorstwo, zakład, instytucję" uważać należy każdy poszczególny organ uprawniony w myśl obowiązujących przepisów do asygnowania wynagrodzenia, choćby nawet asygnowało płatnikowi wynagrodzenie kilka różnych organów w ramach jednego resortu, a w wojsku każdą jednostkę administracyjną lub jednostkę gospodarczo samodzielną. Jeżeli więc urzędnik otrzymuje np. jedno wynagrodzenie, asygnowane mu bezpośrednio przez Ministerstwo, a drugie bezpośrednio przez podległą władzę II instancji, to w tym wypadku Ministerstwo i władza II instancji są odrębnemi organami asygnującemi i każdy z nich potrąca specjalny podatek według skali, przypadającej dla wypłaconego przez siebie wynagrodzenia. Przewidziana zatem w art. 4 kumulacja wynagrodzeń przez użycie zwrotu: „za podstawę ustalenia stopy procentowej i obliczenia specjalnego podatku przyjmuje się łączną sumę" wszelkich wynagrodzeń . . . ." zachodzi tylko wówczas, gdy kilka wynagrodzeń wypłaca płatnikowi jeden i ten sam organ asygnujący. Stosuje się to nietylko do wypadków, kiedy jeden organ asygnujący wypłaca płatnikowi kilka wynagrodzeń z mocy obowiązujących przepisów, ale także wówczas, kiedy dzieje się to via facti, a więc kiedy różne władze, urzędy i t. p. przekazują wynagrodzenie jednemu organowi asygnującemu, a ten wypłaca je następnie płatnikowi.

10) Stopę procentową ustala się i podatek oblicza się od wynagrodzenia brutto. O ile chodzi zatem np. o pracowników kontraktowych, podstawę obliczenia stanowi suma wynagrodzenia bez potrąceń z tytułu podatku dochodowego, składek ubezpieczeniowych, opłat na Fundusz Pracy i t. p.

11) W przeciwieństwie do podatku dochodowego, specjalny podatek pobiera się nie od sumy wynagrodzenia w stosunku rocznym, lecz od łącznej sumy tych wszystkich wynagrodzeń, które płatnik od poszczególnej władzy i t. p. faktycznie otrzymał w ciągu miesiąca.

O ile jednak chodzi o:

a) odprawy, wypłacane jednorazowo za trzy miesiące lub za dłuższy okres czasu z powodu bezzwłocznego rozwiązania stosunku służbowego z płatnikiem;

b) stałe miesięczne wynagrodzenia, które nie zostały wypłacone w terminie i wypłacane są za czas ubiegły jednorazowo, lub w kilku ratach;

c) wynagrodzenia z tytułu zaległych emerytur, rent i t. p. wypłacane jednorazowo, np. na skutek wygrania skargi o emeryturę w Najwyższym Trybunale Administracyjnym.

We wszystkich wymienionych wyżej pod a) — c) wypadkach specjalny podatek należy obliczać i potrącać według stopy procentowej, przypadającej od wchodzących tu w rachubę wynagrodzeń osobno za każdy miesiąc.

Naprzykład: pewien urząd wypowiada w końcu stycznia b. r. pracownikowi pracę, zwalnia go z dniem 31 stycznia i wypłaca mu trzymiesięczną odprawę za luty, marzec i kwiecień 1936 r. Pracownik ten pobierał miesięczne wynagrodzenie w kwocie 300 złotych, otrzymał więc w styczniu wynagrodzenie normalne za styczeń w kwocie 300 zł i w dniu 31 stycznia 900 zł. tytułem odprawy, razem 1.200 złotych. Stosownie do wyjaśnień wyżej zawartych pracownikowi temu należy obliczyć i potrącić podatek od sumy 1.200 złotych, lecz według stopy procentowej, przypadającej od wynagrodzenia 300 złotych miesięcznie.

Gdyby jednak w wypadkach, o których mowa pod b i c), wypłacane za czas ubiegły wynagrodzenie za każdy poszczególny miesiąc nie przekraczało minimum wolnego od podatku (100 lub 110 złotych), łącznie zaś suma wypłacanego wynagrodzenia za czas ubiegły przekraczała to minimum, wówczas należy stosować zasady następujące:

A). Jeżeli płatnikowi w ubiegłych miesiącach wogóle nic nie płacono i jeżeli zarazem wynagrodzenie jego za każdy miesiąc nie przekraczało minimum wolnego od podatku (100 lub 110 złotych), wówczas od ogólnej sumy wypłacanego mu za czas ubiegły wynagrodzenia należy podatek obliczyć i potrącić według stoby procentowej przewidzianej dla pierwszego stopnia wynagrodzenia.

B). Jeżeli płatnikowi, pobierającemu wynagrodzenia w pewnej określonej wysokości, w ubiegłych miesiącach wypłacono tylko część tego wynagrodzenia, a następnie w pewnym miesiącu, oprócz wynagrodzenia bieżącego, wypłaca mu się wyrównanie za miesiące ubiegle, całkowicie lub częściowo, wówczas od kwoty wypłacanego wyrównania specjalny podatek należy obliczyć i potrącić według stopy procentowej, przypadającej od pełnej sumy wynagrodzenia za każdy ubiegły miesiąc, wyrównywając równocześnie kwoty za mało ewent. potrąconego podatku w miesiącach ubiegłych.

Tę samą zasadę należy stosować także i wówczas, gdy wypłata wyrównania następuje nie jednorazowo, lecz w ratach.

C). Zasadę przytoczoną pod B) należy stosować również w wypadkach wypłacania wyrównania wynagrodzenia za ubiegle miesiące, np. z powodu wygrania skargi o wyższy wymiar emerytury.

Ulgi przyznane w niniejszym punkcie odnoszą się tylko do stałych miesięcznych wy-

nagrodzeń, natomiast nie mają zastosowania do wypłat wszelkiego rodzaju zaległych i bieżących wynagrodzeń jednorazowych, tantjem, prowizyj i t. p., które powinny być opodatkowane ściśle według przepisów dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 listopada 1935 r.

do art. 5 ustęp (1).

12. Specjalny podatek, podobnie jak podatek dochodowy, pobiera się drogą potrącenia przy wypłacie wynagrodzenia. O ile płatnik pobiera w ciągu miesiąca raz tylko wynagrodzenie, sprawa nie przedstawia żadnych wątpliwości. Jeżeli natomiast płatnik w ciągu miesiąca pobiera wynagrodzenie w kilku terminach np. w 8-go, 15-go i 24-go, wybór sposobu i terminu potrącenia podatku pozostawiony jest wolnej woli pracodawcy. Pracodawca może zatem, jeżeli zgóry wie, ile wyniesie łącznie wynagrodzenie pracownika w danym miesiącu, potrącić mu cały podatek przy wypłacie pierwszego wynagrodzenia, może to zrobić przy wypłacie drugiego, lub nawet ostatniego wynagrodzenia, może wreszcie potrącać odpowiednią część specjalnego podatku przy każdorazowej wypłacie — wogóle może czynić tak jak jemu i pracownikowi wygodniej, byle najpóźniej przy ostatniej wypłacie sprawa potrącenia całego specjalnego podatku od łącznej sumy wszystkich wypłacanych płatnikowi w tym miesiącu wynagrodzeń, była definitywnie załatwiona, a potrącony podatek został wpłacony do dnia 7-go następnego miesiąca.

13) Osoby, których wynagrodzenia wolne są od potrąceń z tytułu podatku dochodowego i opłat emerytalnych lub składek ubezpieczeniowych, a obciążone są wyłącznie opłatami na rzecz Funduszu Pracy, opłacają specjalny podatek według skali określonej w pkt. 1). Przez określenie „wynagrodzenia wolne od państwowego podatku dochodowego" rozumieć należy również wynagrodzenia wolne od tego podatku tylko z tego względu, że nie przekraczają ustalonego ustawą minimum egzystencji, a zatem wynagrodzenia nie przekraczające w stosunku rocznym — o ile chodzi o grudzień 1935 r. — sumy 2.500 zł., a o ile chodzi o czas od 1 stycznia 1936 r. — sumy 1.500 zł.; np. od emerytury w wysokości 120 zł. miesięcznie, która, jako nie przekraczająca w stosunku rocznym sumy 1.500 zł., jest wolna od podatku dochodowego, a nie podlega też potrąceniu z tytułu opłat ubezpieczeniowych i emerytalnych, podatek specjalny należy potrącić według skali p. 1) art. 5 ust. 1).

do art. 7.

15. Władze, urzędy, przedsiębiorstwa i t. p., które na podstawie dotychczasowych zarządzeń korzystają ze zwolnienia od przedkładania władzom skarbowym odpisów list płacy w związku z poborem podatku dochodowego według działu II ustawy, korzystają z takiego samego zwolnienia również w odniesieniu do podatku specjalnego.

16. Wszystkie inne władze, urzędy, przedsiębiorstwa i t. p. winny równocześnie z wpłatą potrąconego podatku specjalnego przedkładać albo odpisy listy płacy, albo wykazy według wzoru, obowiązującego w odniesieniu do podatku dochodowego z dz. II. Odpisy list płacy będą wówczas tylko uznane za wystarczające, jeżeli będą zawierały co najmniej następujące rubryki: imię i nazwisko płatnika, wysokość łącznego wypłaconego w miesiącu wynagrodzenia brutto, tak w gotówce jak i w naturze, suma potrącanego podatku.

Odznaka Zw. Ofic. Rez. Rzplitej Pol. Ministerstwo Spr. Wewn. zarządzeniem z 26 I r. b. Nr. AP-3/129 udzieliło Związkowi Oficerów Rezerwy Rzplitej Pol. (Warszawa, ul. Wierzbowa 11) pozwolenie na ustanowienie i używanie odznaki związkowej w formie krzyża z tarczą czerwoną w środku i ze skrzyżowanemi mieczami między ramionami krzyża. Na tarczy orzeł srebrny. Ramiona krzyża pokryte białą emalją ze złotemi literami Z. O. R. na górnem i bocznych ramionach.

Odznaka może być używana:

1) jako odznaka Związku na szyldach, papierach i legitymacjach,

2) jako odznaka członkowska do noszenia przez wszystkich członków Związku na zakrętce w klapie ubrania, a przy mundurach po prawej stronie munduru.

POLICJA.

Przepisy o organizacji Komendy Głównej P. P. P. minister spraw wewnętrznych wydał następujące zarządzenie z dn. 5.I r. b. o organizacji Komendy Głównej P. P.:

„Na podstawie art. 26 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej (Dz. U. R. P. z 1931 r. nr. 5, poz. 27) zarządzam, co następuje:

§ 1. Komendant Główny Policji Państwowej zarządza sprawami, wymienionemi w art. 23-a, rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej.

Organem pracy Komendanta Głównego P. P. jest Komenda Główna Policji Państwowej.

§ 2. W skład Komendy Głównej P. P. wchodzą: Komendant Główny P. P., Szef Sztabu, Inspekcja, Wydziały, Samodzielny Referat Wojskowy, Sekretarjat i Adjutant.

Wydział I-szy — Organizacyjno - Wyszkoleniowy, Wydział III-ci — Personalny, Samodzielny Referat Wojskowy i Sekretarjat stanowią Sztab, podległy przez Szefa Sztabu Komendantowi Głównemu Policji Państwowej.

Wydział II-gi — Gospodarczy i Wydział — IV Centrala Służby Śledczej, Inspekcja i Adjutant podlegają bezpośrednio Komendantowi Głównemu Policji Państwowej.

§ 3. Wydanie szczegółowych przepisów o organizacji i podziale pracy w Komendzie Głównej Policji Państwowej poruczam Komendantowi Głównemu Policji Państwowej.

§ 4. Zarządzenie niniejsze wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Z dniem tym tracą moc obowiązującą przepisy Ministra Spraw

Wewnętrznych o organizacji Głównej Komendy Policji Państwowej z dnia 28 grudnia 1922 r. (Monitor Polski z 1923 r. nr. 30, poz. 32) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 kwietnia 1927 r., zmieniające przepisy o organizacji Głównej Komendy Policji Państwowej (Monitor Polski nr. 86, poz. 207)."

Podając powyższe zarządzenia p. Ministra Spr. Wewn. do wiadomości, p. komendant główny rozkazem nr. 689 ustalił szczegółowe przepisy o organizacji i podziale pracy w Komendzie Głównej.

Instrukcja o organizacji i działalności Biura Centralnego do walki z fałszowaniem pieniędzy. Stosownie do art. 12-go Konwencji Międzynarodowej o zwalczaniu fałszowania pieniędzy, podpisanej w Genewie dnia 20-go kwietnia 1929 r., ogłoszonej w Dzienniku Ustaw R. P. Nr. 102 poz. 919 z dnia 17.XI.1934 r., p. komendant główny rozkazem nr. 687 zarządził utworzenie w Komendzie Głównej P. P. „Biura Centralnego do Walki z Fałszowaniem Pieniędzy".

Biuro Centralne wchodzi w skład Wydziału IV Komendy Głównej P. P.—Centrali Służby Śledczej.

Do zadań Biura Centralnego należy: studjowanie zjawisk i faktów, sprzyjających wzrostowi przestępstw fałszowania pieniędzy polskich i obcych; przeciwdziałanie wspomnianym przestępstwom;ześrodkowanie wszystkich informacyj i materjałów, mogących ułatwić zapobieganie i ściganie fałszowania pieniędzy; współpraca z instytucjami emisyjnemi, władzami sądowemi, prokuratorskiemi i administracyjnemi oraz organami policyjnemi w kraju, biurami centralnemi innych krajów oraz Międzynarodowem Biurem Centralnem do zwalczania fałszowania pieniędzy w Wiedniu.

W dalszym ciągu rozkaz zawiera wskazówki co do postępowania w wypadku ujawnienia w obiegu fałszywych pieniędzy oraz tryb przyznawania nagród pieniężnych w sprawach wykrycia fabryk fałszywych pieniędzy.

BIBLJOGRAFJA.

KSIĄŻKI.

Dunajewski Juljan: **Wykład ekonomji politycznej.** Kraków 1935.

Dziedziul Alfred inż. i *Handzelewicz Józef arch.*: **Nowoczesna ceramika budowlana.** Warszawa 1935.

Gelernter I. dr. i *Ruff J. adwokaci*: **Amnestja.** Ustawa z dnia 2 stycznia 1936 r. wraz z komentarzem i orzecznictwem. Warszawa 1936.

Janiczek Józef: **Udział samorządu terytorjalnego w akcji bibljotecznej.** Warszawa 1936.

Jurkiewicz Włodzimierz insp.: **Tabela składek na wszystkie ubezpieczenia społeczne, opłat na Fundusz Bezrobocia, Fundusz pracy i podatek dochodowy od zarobków tygodniowych pracowników fizycznych i od zarobków miesięcznych pracowników umysłowych.** Wydanie III. Warszawa 1936.

Lednicki Wacław: **Przyjaciele moskale.** Kraków 1935.

Lenczewska-Bormanowa Halina: **Z. S. S. R. w oczach kobiety.** Warszawa 1936.

Lenin: **Dzieła wybrane.** Tom IV. 1908 — 1914. Warszawa 1936.

Lemkin Rafał dr. adwokat: **Amnestja 1936 r.** Komentarz. Warszawa 1936 r.

Lipiński Bolesław, inspektor Ministerstwa Skarbu: **Podatek dochodowy od uposażeń, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę i tablice do obliczenia podatków.** Warszawa 1936.

Maleczyński Karol: **Stanowisko dokumentu w polskiem prawie prywatnem i przewodzie sądowym do połowy XIII w.** Lwów 1935.

Młynarski Feliks: **Człowiek w dziejach.** Jednostka—państwo—naród. Warszawa 1935.

Peiper Leon dr adw.: **Komentarz do kodeksu karnego, prawa o wykroczeniach, przepisów wprowadzających obie te ustawy oraz do rozporządzenia Prezydenta R. P. o niektórych przestępstwach przeciw bezpieczeństwu Państwa.** Kraków 1936.

Pomian A.: **Polska filarem pokoju w Europie.** Warszawa 1936.

Radek Karol: **Portrety i pamflety.** T. II. Warszawa 1936.

Rosset Edward, naczelnik wydziału: **Mały rocznik statystyczny miasta Łodzi 1930—1934.** Łódź 1935.

Witkiewicz Mokrzycka Helena: **Syndykalizm francuski i jego znaczenie społeczne.** Warszawa 1936.

Wojtecki Aleksander dr: **Zadania mocarstwowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle poglądów i czynów Marszałka Józefa Piłsudskiego.** Warszawa 1936.

S. R. K.: **Ekonomja na podstawie wykładów prof. dr. Tadeusza Brzeskiego.** Warszawa, Nakł. Tow. „Bratnia Pomoc St. Uniw. J. Piłsudskiego" 1936.

Bezpieczeństwo Zbiorowe. Referaty przedstawione przez Centralny Komitet Polskich Instytucyj Nauk Politycznych w Warszawie Ósmej Konferencji Wyższych Studjów Międzynarodowych w Londynie 3—8 czerwca 1935 roku. Lwów 1935.

Kalendarz Skarbowy na 1936 rok. Opracowany pod redakcją *Józefa Szkandery, radcy Ministerstwa Skarbu.* Warszawa 1936.

Walka o szkołę narodową dla Polaków zagranicą. Warszawa 1936.

Zakres działania władz administracji ogólnej ze szczególnem uwzględnieniem t. zw. resortów niezespolonych. Warszawa 1935. (Nakład M. S. Wewn.).

Ehrlich Ludwik: **Le developpement du droit des gens et le probleme de la securité collective. Le Respect des engagements internationaux — la révision des traités et des situations internationales. Le problème des litiges juridiques et des conflits d'intérêts.** Lwów 1935.

Paprocki St. J., redaktor: **La Pologne et le problème des minorités. Recueil d'informations.** Warszawa 1935.

CZASOPISMA.

Biuletyn Polsko Ukraiński. Warszawa, tygodnik Nr. 1. *M. Dańko*: Obrona czy natarcie?

Czasopismo Kas Oszczędności. Poznań, miesięcznik Nr. 1. *Z. Witkowski*: Komunalne kasy oszczędności w 1935 r,

Droga. Warszawa, miesięcznik Nr. 12. *Kazimierz Zakrzewski*: Rewolucja Lenina i Państwo Stalina.

Gazeta Sądowa Warszawska. Warszawa, tygodnik Nr. 2. *A. Mogilnicki*: K. P. K. wymaga zmian (c. d.).

Głos Sądownictwa. Warszawa, miesięcznik Nr. 1. *Jerzy Władysław Oliwowski*: Przestępczość w Polsce i jej zwalczanie. *R. S.*; Kara śmierci w Sowietach.

Gospodarka Narodowa. Warszawa, dwutygodnik Nr. 2. *Tadeusz Bernadzikiewicz*: Tezy o etatyzmie.

Na Posterunku. Warszawa, tygodnik Nr. 1. *Mgr. pr. Chmaj Stanisław podinsp. P. P.*: Znaczenie powtórnych oględzin miejsca przestępstwa. *Wacław Kwiatkowski komisarz P. P.*: Jak odprawiać policjanta do służby? Nr. 2. *Kozolubski Juljusz*: Stosunek społeczeństwa do policji. *W. Majewski, sędzia S. O.*: Amnestja z dnia 2 stycznia 1936 r. *K. S.*: Policyjne druki i książki służbowe.

Oszczędność. Warszawa, dwutygodnik Nr. 24. *B. Obszyński*: Fabryczne kasy oszczędności w Niemczech. *Dr. J. Raczić*: Aktualne zagadnienia oszczędności w Jugosławji. *Dr. K. Svatoń*: O przyczynach wzrostu i spadku oszczędności na tle stosunków czechosłowackich.

Polacy Zagranicą. Warszawa, miesięcznik Nr. 1. *Helena Monwidówna*: Polacy w Litwie i Litwini w Polsce.

Polska Gospodarcza. Warszawa, tygodnik Nr. 1. *M. T.*: Sytuacja polityczno-handlowa Polski.

Praca i Opieka Społeczna. Warszawa, kwartalnik Nr. 3. *Jerzy Wengierow*: Sprawy reformy prawa o związkach zawodowych w Polsce. *J. M.*: Rozwój akcji wychowania fizycznego i obozów wypoczynkowych dla kobiet pracujących.

Pracownik Samorządowy. Warszawa, dwutygodnik Nr. 1. *Jan Derengowski*: Życie pracownika samorządowego w świetle statystyki. *W. Janiszewski*: Na marginesie ustawy uposażeniowej pracowników samorządowych *Mgr. St. Malanowicz*: Zagadnienie pracownika w biurach związków samorządowych.

Przegląd Bibljoteczny. Kraków, kwartalnik. Rocznik IX, zeszyt 3. *Jan Miśkowiak*: Centralny katalog czasopism zagranicznych, znajdujących się w bibljotekach Rzeczypospolitej Polskiej.

Przegląd Ekonomiczny. Lwów, zeszyt XIV. *Leopold Caro*: Ekonomika przyszłości. *Ignacy Czuma*: Skarbowość w Konstytucji kwietniowej. *Edwin Hauswald*: Metody zwalczania bezzarobkowości w Niemczech. *Cezary Łagiewski*: O gminnych kasach pożyczkowo-oszczędnościowych i pożyczkowych

Przegląd Gospodarczy. Warszawa, dwutygodnik Nr. 1. *Dr. Tadeusz Łychowski*: Polska na tle międzynarodowej sytuacji gospodarczej. *Edmund Trepka*: Na marginesie akcji zniżania cen. Nr. 2. *Jan Iwasiewicz*: Po zniżce cen cukru.

Przegląd Intendencki. Warszawa, kwartalnik Nr. 4. *Kpt. int. dypl. Szymański Sergjusz*: Czynnik fachowy w pracy oficera żywnościowego. *Mjr. int. dypl. Sliwa Roman*: O wzmożenie tempa akcji owczarskiej w Polsce. *Por. int. dypl. mgr. fil. Śniegocki Władysław*: Normalizacja *Mjr. int. dypl. Śliwa Stanisław*: Organizacja i i funkcjonowanie planowej gospodarki zbożowej w Niemczech.

Przegląd Organizacji. Warszawa, miesięcznik Nr. 12. *Józef Żółtaszek*: Dyscyplina, autorytet a rozkazodawstwo. *Antoni Majkowski*: Prawo jako warunek równowagi społecznej. *M. Omeljanowicz*: Zastosowanie zbiorowych pokwitowań w samorządach. *Ignacy Piotrowski*: Praca pomocniczego personelu biurowego.

Przegląd Prawa i Administracji imienia Ernesta Tilla. Lwów, kwartalnik Nr. IV. *Giorgio del Vecchio, dziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzymskiego*: Kryzys państwowy.

Przegląd Współczesny. Kraków, miesięcznik Nr. 165. *Eugenjusz Romer*: Wewnętrzna i zewnętrzna sytuacja gospodarcza Polski. *Mieczysław Szerer*: Blaski i nędze wymiaru sprawiedliwości. *Karol Ludwik Koniński*: Kartki z dziejów polskości Śląska Cieszyńskiego.

Rolnictwo. Warszawa, miesięcznik Tom I zesz. 1. *Stefan Taussig*: Najnowsze kierunki rozwoju wytwórczości zwierzęcej i obrotu artykułami zwierzęcemi.

Samorząd. Warszawa, tygodnik Nr. 1. *F. Branny*: Samorząd terytorjalny na progu 1936 r. *St. Gliszczyński*: Oszczędności w samorządzie. *Józef Bar*: Krytyczna sytuacja finansów powiatowych związków samorządowych po dekrecie o obniżeniu danin komunalnych. *Stanisław Michalski*: Groźba usztywnienia gospodarki samorządowej *Jan Kuśmierek*: Oddłużenie samorządów wobec ubezpieczalni społecznej. Nr. 2. *F. Branny*: W sprawie ubezpieczeń społecznych. *R. Andruszkiewicz*: Czas zrewidować pracę i liczbę instruktorów zatrudnionych w samorządach. *St. Ostrowski*: Uwagi o zamknięciach rocznych w gminnych kasach pożyczkowo-oszczędnościowych. *Ludwik Rzeszowski*: Oddłużanie samorządów. *S.*: Kategorje długów komunalnych w postępowaniu oddłużeniowem i sprawa granicy zadłużania się związków samorządowych.

Samorząd Miejski. Warszawa, dwutygodnik Nr. 1. *Teodor Toeplitz*: Do społeczeństwa — przez samorząd. *Dr. Władysław Dalbor*: Polityka taryfowa przedsiębiorstw miejskich *Apolinary Jankowski*: Program i metody gospodarki organicznej a budżety gmin miejskich. *Dr. A. Żurakowski*: Ewolucja cech i składników wody w wodociągu warszawskim. *Inż. St. Wojnarowicz*: Wodociągi i kanalizacja w miastach niewydzielonych. Nr. 2. *W. Gajewski*: Gospodarka przedsiębiorstw i przepisy. *Mgr. Józef Przetocki*: Oddłużanie i zadłużanie związków samorządowych. *Dr. Władysław Dalbor*: Projekty ustaw o urzędnikach samorządowych.

Themis Polska Warszawa, Tom IX. *Prof. dr. Eugenjusz Jarra*: Szkody moralne a polski kodeks zobowiązań. *Józef Rofacz*: Przyjęcie poddaństwa w Sieradzkiem w epoce nowożytnej. *Prof. Federico de Castro*: Nowe kierunki w hiszpańskiem prawie cywilnem.

Wiadomości Drogowe Warszawa, dwumiesięcznik Nr. 103—104. *Prof. E. Bratro*: Niedomagania naszej administracji drogowej. *Inż. Edmund Nowakiewicz*: Wytyczne do 6-cioletniego programu rozbudowy dróg w Polsce. *Inż. Stanisław Lenczewski-Samotyja*: Projektowanie i roboty drogowe zagranicą.

Wileński Przegląd Prawniczy. Wilno, miesięcznik Nr. 1. *Prof. dr. Franciszek Bossowski*: Kierunek porównawczo-dogmatyczny w nauce prawa. *Witold Świda docent U. S. B.*: Ustawa litewska o ochronie narodu i państwa. *Stefan Elich*: Zadania sądownictwa Z. S. R. R. w wykonaniu planów zbożowych.

Współczesna Myśl Prawnicza. Warszawa, miesięcznik Nr. 1. *Jan Świda st. asystent Uniw. J. Piłsudskiego*: Ustalenie ojcostwa. *Aleksander Lonc, referendarz sądowy*: Prawo pracy nowych Niemiec. *Dr. Tibor Koszmavsky*: Młodzi prawnicy na Węgrzech.

Życie Urzędnicze. Warszawa, miesięcznik Nr. 1—2. Kongres pracowniczy. *Bronisław Poletur*: Państwo jako pracodawca. *T. Domański*: O reformie przepisów dyscyplinarnych.

Sparkasse. Berlin, dwutygodnik Nr. 16. *Dr. Curt Eisfeld*: Die Epocken der Sparkassenbuchführung. *Dr. Friedrich Burger*: Die teilweise Neubildund des Verwaltungsrats der bayerischen Sparkassen. *Dr. Adolf Frende*: Landwirtschaft und Sparkassen in der Vorkriegszeit. Nr. 17. *Dr. Albrecht Sommer*: Zwangssparen. Nr. 18. *R. Haack*: Die Richtlinien für die Neubildung deutschen Bauerntums vom 1 Juni 1935. Nr. 19/20. *Prof. Dr. Friedrich Zahn*: Die Bevölkerungsproblem und die volkswirtschaftliche Kapitalbildung. *Dr. Friedrich Burger*: Zum Vollzug des Bayerischen Gesetzes zur Anderung des Sparkassengesetzes vom 30 März 1935. *Prof. Filippo Ravizza*: Grössere Anlagefreicheit der franzözischen Sparkassen. Nr. 21. *Dr. Franz Stadelmeyer*: Die Sparkassennutzung. *Dr. Wilhelm Grothopp*: Schutz des franzözischen Sparers. Nr. 22. *D. Sprengel*: Die Formen der Verpflichtungserklärungen deutscher Gemeinden. *Prof. Akio Hashizume*: Das japanische Sparkassenwesen. *Willy Krämer*: Was muss der Sparkassenbeamte vom Stempelsteuerrecht wissen? Nr. 23 i 24. *Dr. Schaarschmidt*: Die deutsche Gemeindeordnung und die Sparkassen.

Die Städtereinigung. Feudingen, dwutygodnik Nr. 27. Bericht über den II Internationalen Kongress für Städtereinigung Frankfurt a.M. 1935.

REDAKTOR: FRANCISZEK KAUFMAN.

WARUNKI PRENUMERATY:

miesięcznie z przesyłką zł. 3.—
kwartalnie „ „ zł. 9.—

Dla urzędników państwowych i samorządowych:

miesięcznie z przesyłką zł. 2.50.
kwartalnie „ „ zł. 7.50.

CENA OGŁOSZEŃ:

strona	1/1	1/2	1/4	1/8	1/16
zł.	300	160	85	45	25

Za terminowy druk ogłoszeń Administracja nie odpowiada.

Konto czekowe P. K. O. 30192.

REDAKCJA I ADMINISTR.: WARSZAWA—TRĘBACKA 11. TEL. REDAKCJI 606-17; TEL. ADMINISTRACJI 606-14.
REDAKTOR NACZ. PRZYJMUJE OD GODZ. 11—13. REDAKCJA RĘKOPISÓW NIE ZWRACA.
DRUK. „GAZ. ADM. I P. P.", WARSZAWA, TRĘBACKA 11.